

BAND 20

Kommunale Partnerschaften und Netzwerke

Ein Beitrag zu einer transnationalen Politik
der Nachhaltigkeit

Von Albert Statz und Charlotte Wohlfarth



KOMMUNALE PARTNERSCHAFTEN UND NETZWERKE

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 20**

Kommunale Partnerschaften und Netzwerke

Ein Beitrag zu einer transnationalen Politik der
Nachhaltigkeit

Von Albert Statz und Charlotte Wohlfarth

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Die Autoren

Dr. Albert Statz, Politologe, Regierungsdirektor a.D., bis 2007 Referatsleiter im Bundesumweltministerium und dort zuständig u.a. für die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, war von 2008-2009 Mitglied des Brandenburgischen Beirats für Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz; Mitglied des Forums Berlin-Istanbul (www.albert-statz.de, albert.statz@gmx.net).

Charlotte Wohlfarth studiert Politikwissenschaften in Berlin und ist freie Mitarbeiterin der Heinrich-Böll-Stiftung im Referat Kommunalpolitische Infothek (chwohlfarth@web.de).

Unter www.kommunale.info/staedtepartnerschaften ist diese Publikation als PDF-Datei eingestellt, ergänzt durch weitere Informationen sowie eine Auswahl der hier genannten Links, die laufend aktualisiert und ergänzt wird.

Kommunale Partnerschaften und Netzwerke
Ein Beitrag zu einer transnationalen Politik der Nachhaltigkeit
Von Albert Statz und Charlotte Wohlfarth

Band 20 der Reihe Demokratie
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung
© Heinrich-Böll-Stiftung 2010

Coverfoto: Charlotte Wohlfarth
Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)
Druck: agit-druck

Redaktion: Dörte Kanis

ISBN 978-3-86928-028-8

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin
T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Geleitwort: Kommunale Partnerschaften und Netzwerke	9
Einleitung: Ziele und Vorgehen	11
1 Transnationale Zusammenarbeit von Kommunen: eine Bestandsaufnahme	13
1.1 Transnationale Beziehungen von Kommunen – Ursprünge und Grundlagen	13
1.2 Praktische Partnerschaftsarbeit – Zivilgesellschaft und Kommunalpolitik	20
1.3 Kommunalpartnerschaften – ein Überblick	31
1.4 Über bilaterale Zusammenarbeit hinaus – neue Formen multilateraler Kooperation und transnationaler Netzwerke	38
2 Entwicklungslinien der Partnerschaftsarbeit	46
2.1 Von der Versöhnung zur Projektzusammenarbeit	48
2.2 Von der Hilfe zur Entwicklungspolitik	52
2.3 Von der Völkerverständigung zur Friedenspolitik	61
3 «Kommunale Außenpolitik» – der politische Charakter transnationaler Städtebeziehungen	73
4 Die Nachhaltigkeitsagenda als Orientierung für die transnationalen Beziehungen von Kommunen	77
4.1 Das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung	77
4.2 Die Lokale Agenda 21	79
4.3 Kommunale Eine-Welt-Politik – Verbindung von Nachhaltigkeit und Transnationalität	82
5 Felder der transnationalen Zusammenarbeit	90
5.1 Ökologische Stadtgestaltung und lokale Klimaschutzpolitik	90
5.2 Bewältigung der sozialen Probleme	101
5.3 Die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials	109
6 Synergie von Nachhaltigkeit und Transnationalität – ein Ausblick	116
Anhang	120
Literatur und Quellen	120
Liste der Beispiele	123
Verzeichnis der Abkürzungen	125

«*Wir sind Sammler.
Die zivilisierteste Form der Sammlung liegt darin,
Kooperationen, auch ungewollte, zusammenzufügen.*»

Alexander Kluge im Interview
mit dem *Freitag*, 23. Dezember 2009, S. 19

VORWORT

Städtepartnerschaften und transnationale Netzwerke von Kommunen haben sich zu einem festen Bestandteil kommunalpolitischer Praxis entwickelt. In der Öffentlichkeit sichtbar werden sie allerdings selten: wenn Bürgermeister reisen oder eine Gastdelegation empfangen, wenn Schulpartnerschaften ihre Zusammenarbeit präsentieren oder wenn bei einer Ausstellungseröffnung darauf verwiesen wird, dass sie im Rahmen einer Städtepartnerschaft stattfindet. Doch das Bild vom „Kommunaltourismus“, das die Wahrnehmung vielfach noch prägt, trägt.

Von Anfang an hatten die transnationalen Beziehungen zwischen Städten einen politischen Charakter, waren sie „kommunale Außenpolitik“. Viele Städtepartnerschaften wurden vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkriegs eingegangen, sei es mit Partnern in Frankreich, in Israel, in Polen oder der damaligen Sowjetunion. Sie waren Teil der Friedens- und Verständigungsbemühungen in einem neuen Europa, Völkerverständigung von unten. Politisiert wurden Städtepartnerschaften auch durch ihre ausgleichende Rolle im Ost-West-Konflikt oder durch die Aufarbeitung kolonialer Beziehungen der Vergangenheit. Einen weiteren großen Schub für internationale Städtekooperation gab die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Die dort beschlossene „Agenda für das 21. Jahrhundert“ formulierte erstmals das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung. Sie löste eine weltweite Bewegung lokaler Agenda-21-Initiativen aus und hat die Politik der Kommunen maßgeblich beeinflusst.

Das Scheitern des Klimagipfels in Kopenhagen hat gezeigt, wie schwer sich die internationale Staatengemeinschaft damit tut, nationale Egoismen hintanzustellen, die Schwerfälligkeit multilateraler Institutionen zu überwinden und ihrer globalen Verantwortung gerecht zu werden. Nichtregierungsorganisationen, Bürger und Unternehmen können Druck auf Regierungen ausüben und auf dem Weg einer nachhaltigen Gesellschaft vorangehen. Aber sie können supranationale Vereinbarungen nicht ersetzen. Es gibt jedoch noch andere Akteure, die ihre Handlungsspielräume nutzen können. Städte und Gemeinden haben eine Zwitterstellung: Sie sind staatliche Körperschaften, und zugleich verkörpern sie das gesellschaftliche und politische Leben in ihrem Wirkungskreis. Von ihnen hängt es ab, wie rechtliche Regelungen tatsächlich umgesetzt werden. Auch klimapolitisch können und müssen sie eine Vorreiterrolle spielen. Tatsächlich zeigt die Erfahrung, dass sich kaum eine Kommune noch dem Anspruch entziehen kann, Nachhaltigkeit zu einem zentralen Maßstab ihrer Politik zu machen.

In transnationalen Städtenetzwerken wie in bilateralen Städtepartnerschaften spielen Klimawandel und nachhaltige Stadtentwicklung eine wachsende

Rolle. Auch haben sich die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister großer Städte seit einigen Jahren in die Regierungsverhandlungen über Klima, erneuerbare Energien und biologische Vielfalt eingeschaltet. Sie spielen mittlerweile eine eigenständige Rolle auf internationalen Konferenzen. Darüber hinaus haben sich Hunderte großer Städte eigene CO₂-Reduktionsziele gesetzt, die über die Selbstverpflichtung ihrer Staaten hinausgehen. Sie tauschen sich über Aktionspläne aus und wollen den Erfolg ihrer Maßnahmen regelmäßig überprüfen.

Dieses Vorgehen entspricht der Vorstellung einer demokratischen Politik, die transparente Ziele setzt und Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern als wesentliche Voraussetzung ihres Erfolgs begreift. Bilaterale und multilaterale Städtepartnerschaften können zu praktischen Klimapartnerschaften werden, indem sie gemeinsame Projekte durchführen, Erfahrungen austauschen und erfolgreiche Strategien übertragen. Sie können das Bewusstsein stärken, dass bürgernahe Politik die Verhältnisse verändern kann. Wenn der Ausweg aus dem Verhandlungspatt von Kopenhagen darin besteht, dass einzelne Länder sich auf eine Vorreiterrolle besinnen und andere mitziehen, dann ist den Kommunen eine solche Politik auf den demokratischen Leib geschrieben.

Die Heinrich-Böll-Stiftung ist der Förderung lokaler Demokratie verpflichtet. Sie hat mit der Kommunalpolitischen Infothek ein Instrument geschaffen, das kommunalpolitisches Engagement unterstützt. Zugleich engagieren wir uns in Zusammenarbeit mit einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Partner weltweit für Ökologie, Demokratie und Menschenrechte. Um der transnationalen Dimension der Kommunalpolitik eine größere Aufmerksamkeit zu verschaffen, haben wir deshalb die vorliegende Expertise in Auftrag geben. Sie soll das politische Potenzial von Städtepartnerschaften und interkommunalen Netzwerken aufzeigen und allen Interessentinnen und Interessenten eine bessere Informationsbasis für ihr Engagement bieten.

Wir bedanken uns bei Albert Statz und Charlotte Wohlfarth für die vorliegende Studie. Sie ist eine wertvolle Handreichung für die politische Praxis.

Die Heinrich-Böll-Stiftung wird sich diesem Thema in weiteren Veranstaltungen und Publikationen widmen.

Berlin, im März 2010

Ralf Fücks
*Vorstand der
Heinrich-Böll-Stiftung*

Wolfgang Pohl
*Referent für die
Kommunalpolitische Infothek*

Kommunale Partnerschaften und Netzwerke

Das Engagement von Städten, Gemeinden und Kreisen im Ausland ist eine vertraute Facette kommunaler Politik. Ihr zentrales Instrument sind die Städtepartnerschaften, die insbesondere in den 1950er und 1960er Jahren stark im Blickpunkt der Öffentlichkeit standen, da sie Brückenbauer der Aussöhnung waren und mithalfen, die Isolierung Deutschlands zu überwinden. Danach ist es um die Städtepartnerschaften ruhiger geworden, abgesehen von sporadischen Wahrnehmungsspitzen in Form vermehrter Presseberichte, etwa im Zuge der Ost-West-Entspannung, die vermehrt kommunale Kontakte mit Kommunen hinter dem Eisernen Vorhang zuließ. Vielleicht kann man dies ja auch als ein Zeichen der Normalität werten. Die kommunalen Partnerschaften haben ihren Platz in der Kommunalpolitik und in der Bürgerschaft gefunden und sind damit fester Bestandteil des kommunalen Lebens geworden.

Gelegentlich wird den kommunalen Partnerschaften allerdings auch bescheinigt, dass ihre Zeit vorbei sei. Sie hätten ihre Mission erfüllt und sich gewissermaßen wegen ihres Erfolgs selbst überflüssig gemacht. Eine solche Sicht ist zu sehr der Tradition verhaftet und verkennt, dass sich die kommunalen Außenbeziehungen gewandelt haben. Die in den ersten 20 bis 25 Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges geschlossenen Städtepartnerschaften konzentrierten sich geografisch auf Europa und inhaltlich auf den Jugend- und Kulturaustausch. Dies war im Hinblick auf die vorrangige Aufgabe der Annäherung und Aussöhnung nur konsequent.

Die kommunale Partnerschaftsbewegung ist hier aber nicht stehen geblieben. Sie hat sich gewandelt und neuen Herausforderungen Rechnung getragen. Das Verständnis kommunalen Auslandsengagements ist umfassender geworden. Kommunen engagieren sich heute, weil sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten Verantwortung übernehmen wollen für die Entwicklung in den Ländern Afrikas, Asiens oder Lateinamerikas. Kommunen engagieren sich, weil sie gemeinsam mit anderen Kommunen grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch anstreben. Und Kommunen engagieren sich, weil sie in transnationalen Projektgemeinschaften gemeinsame Lösungsansätze für gemeinsame Probleme suchen. Die kommunale Auslandsarbeit ist dadurch inhaltlich reicher und geografisch umfassender geworden.

Die vorliegende Untersuchung hat den dankenswerten Versuch unternommen, die neue, buntere Welt der Auslandsarbeit der Kommunen sichtbarer zu machen. Sie wird helfen, das den Städtepartnerschaften gelegentlich anhaftende verstaubte Image zu korrigieren.

Kommunale Partnerschaften und Netzwerke müssen sich noch stärker den neuen globalen Herausforderungen des Klimawandels und der wachsenden Armut stellen und das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung auch in ihrer «kommunalen Außenpolitik» verankern. Die Europäische Union hat dies bereits in viele ihrer Programme aufgenommen und fördert auf diese Weise die transnationale Zusammenarbeit. Die Arbeit hebt diesen Zusammenhang hervor und zeigt damit eine Zukunftsperspektive für die Partnerschaftsarbeit auf.

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas hat sich seit vielen Jahren um den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der Städtepartnerschaften und Netzwerke bemüht. Die vorliegende Veröffentlichung der Heinrich-Böll-Stiftung ist selbst Netzwerk-Arbeit im besten Sinne. Denn sie bietet den Akteuren der kommunalen Städtepartnerschaften vielfältige Anregungen für ihre eigene Arbeit und erleichtert es, Kontakte aufzunehmen und Erfahrungen auszutauschen.

Walter Leitermann

Stellv. Generalsekretär

Rat der Gemeinden und Regionen Europas / Deutsche Sektion

Ziele und Vorgehen

Mit der vorliegenden Publikation wollen wir zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren und allen Interessierten einen Einstieg zum Thema transnationale Beziehungen von Kommunen bieten. Sie wendet sich dabei an unterschiedliche, oft getrennt voneinander agierende politische «Milieus»: an die Aktiven in Städtepartnerschaften ebenso wie in lokalen Agenda-Initiativen, an die kommunalen politischen Spitzen und Stadtverwaltungen ebenso wie an die Zivilgesellschaft. Sie soll dazu beitragen, das gegenseitige Verständnis zu verbessern und den Nutzen eines Austauschs von Erfahrungen deutlich zu machen.

Wir erheben nicht den Anspruch, eine umfassende wissenschaftliche Analyse der transnationalen Beziehungen der Kommunen vorzulegen. Vielmehr geht es uns darum, Erfahrungen aus der Praxis zu versammeln und Entwicklungslinien zu beschreiben. So soll ein Eindruck davon vermittelt werden, wie vielfältig das Bild ist und welche internationalen Handlungsmöglichkeiten sich auf kommunaler Ebene im Laufe der vergangenen Jahrzehnte eröffnet haben.

Die Arbeit verbindet zwei Perspektiven: die Entwicklung der kommunalen Außenbeziehungen und das Leitbild nachhaltiger Entwicklung als Maßstab kommunalen Handelns. Im ersten Kapitel wird ein Überblick über die transnationalen Beziehungen, die Rolle der Zivilgesellschaft, die Entwicklung der Städtepartnerschaften und die Herausbildung multilateraler Formen der transnationalen Zusammenarbeit von Kommunen gegeben. Bei der Entwicklung der Städtebeziehungen haben sich die verschiedenen Themenstränge herausgebildet und das politische Profil und die Arbeitsweisen der Städtepartnerschaften verändert. Zunächst werden im zweiten Kapitel diese einzelnen Themenstränge verfolgt. Im dritten Kapitel über die kommunale Außenpolitik wird zusammenfassend beschrieben, wie sich der politische Charakter von transnationalen Beziehungen der Kommunen dabei entwickelt hat. Das vierte Kapitel stellt dann das Leitbild der Nachhaltigkeit und die Entwicklung der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Politik vor. Das fünfte Kapitel zeigt anschließend die einzelnen Felder der transnationalen Zusammenarbeit auf und prüft sie auf mögliche Ansatzpunkte für eine Orientierung am Nachhaltigkeits-Leitbild. In den Schlussfolgerungen im sechsten Kapitel werden beide Argumentationsstränge der Kommunalen Außenpolitik und der Nachhaltigkeit wieder aufgenommen und die Synergieeffekte von transnationalen Städtebeziehungen als Beitrag zu einer Politik der Nachhaltigkeit erläutert.

Die Grundlage der Darstellung bilden eine Reihe von persönlichen und telefonischen Interviews sowie Materialien, welche uns Akteure zur Verfügung

stellten, vor allem aber das Internet, in dem die meisten Kommunen und zivilgesellschaftlichen Akteure – wenn auch in sehr unterschiedlicher Ausführlichkeit und Qualität – über ihre Aktivitäten berichten. Die angegebenen Quellen sind in erster Linie Hinweise; in die Darstellung sind darüber hinaus weitere Informationen und mündliche Auskünfte eingegangen.

Zu den Beispielen sei ausdrücklich betont: Die Auswahl ist weder repräsentativ noch wertend, sie dient lediglich der Illustration. Es geht nicht um «best practices», die nachgeahmt werden sollen und deren erhobener Zeigefinger in Wahrheit eher abschreckt, wenn die Voraussetzungen für eine Umsetzung im konkreten Fall fehlen. Die Darstellung «gelungener Vorgehensweisen» soll vielmehr Potenziale, aber auch Schwierigkeiten aufzeigen und dazu anregen, ihre Tauglichkeit für die eigene Praxis zu prüfen. Es geht darum, einen «Raum der Möglichkeiten» zu beschreiben: Welche Anregungen sind hilfreich für die eigene Praxis? Was ließe sich übertragen, wo sind die Bedingungen nicht vergleichbar? Damit kann die Arbeit selbst ein Netzwerk-Instrument sein, indem sie es erleichtert, anhand der ausführlichen Hinweise, insbesondere der Internet-Links, zu recherchieren und Kontakt mit anderen Akteuren aufzunehmen.

Die vorliegende Expertise steht in der Kommunalpolitischen Infothek der Heinrich-Böll-Stiftung (www.kommunale-info.de) auch elektronisch zur Verfügung. Dort finden Sie auch Zusatzinformationen, die kontinuierlich weiterentwickelt und aktualisiert werden. Anregungen und Hinweise werden immer dankbar entgegengenommen. Ebenso sind wir gerne bereit, unseren Informationsstand zu teilen.

Viele Akteure in den Kommunen und von Institutionen haben uns tatkräftig mit Informationen und Einschätzungen unterstützt. Ihnen sei herzlich gedankt – vielleicht können wir ihnen mit der vorliegenden Publikation etwas zurückgeben. Auf die weitere Zusammenarbeit mit ihnen würden wir gerne bauen.

Einige, die uns ausführliche Interviews gewährt und sich kritisch dem Text gewidmet haben, seien hier stellvertretend für viele erwähnt: Josef Ahlke, Gotelind Alber, Christian Athenstaedt, Thilo Ballien, Barbara Baltsch, Astrid Harnisch, Ulrich Held, Silvia Hesse, Jörn Jensen, Klaus Kien, Marcus Kleebaur, Alexander Kreher, Heike Krieger, Stefan Kuhn, Walter Leitermann, Harald Lwowski, Ulrich Nitschke, Judith Nübold, Peter Pluschke, Uwe Ram, Erik Schneidawind, Michael A. Schrick, Ines Spengler, Heike Walk, Stefan Wilhelmy, Frieder Wolf und Christiane Zieger.

Albert Statz, Charlotte Wohlfarth und Wolfgang Pohl

1 Transnationale Zusammenarbeit von Kommunen: eine Bestandsaufnahme

1.1 Transnationale Beziehungen von Kommunen – Ursprünge und Grundlagen

Beziehungen und Partnerschaften von Städten und Gemeinden über die nationalen Grenzen hinweg hat es vereinzelt schon immer gegeben. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind sie allerdings sprunghaft angewachsen. Das entscheidende Motiv, die transnationalen Beziehungen zwischen den Städten zu intensivieren und sie in formellen Vereinbarungen von Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften zu besiegeln, lag darin, nach der Erfahrung von Nationalsozialismus und Krieg zur **Versöhnung zwischen den Völkern** beizutragen. Nationalismus und staatliche Machtpolitik wurden als wesentliche Ursachen für die Verfeindungen zwischen den Völkern angesehen; der direkte Kontakt zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf lokaler Ebene und der sportliche, schulische und kulturelle Austausch, der besonders in der frühen Phase der Städtepartnerschaften im Vordergrund stand, sollten dem entgegenwirken.

Die transnationalen Beziehungen zwischen den Kommunen schufen im Verständnis der Akteure auch eine gesellschaftliche Grundlage für die politische Integration in Europa. Die wirtschaftliche und politische Integration in den Europäischen Gemeinschaften sollte neuen Nationalismen entgegenwirken und nationale Politik auf politisch-institutioneller Ebene einbinden. Beide Entwicklungen sollten die Überwindung einer national orientierten Politik unumkehrbar machen. Der Idealismus, der die frühe Phase einer solchen politischen Einigung «von unten» und «von oben» auszeichnete, gab der transnationalen Zusammenarbeit in den ersten Jahren trotz aller politischen Konflikte zwischen den Ländern eine große Dynamik und setzte sich als wichtiger Impuls für die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen fort.¹

Das Potenzial einer transnationalen Politik der interkulturellen Verständigung, des Austausches von Erfahrungen und der konkreten Zusammenarbeit in Projekten wurde in der Folgezeit auch in andere Himmelsrichtungen und in neuen Politikfeldern genutzt: bei der Verständigung mit Israel, den osteuropäi-

¹ Vgl. zum Wechselverhältnis von transnationaler Kooperation der Kommunen und dem westeuropäischen Integrationsprozess Bautz 2002.

schen Ländern und der Sowjetunion, bei der Hilfe in Notfällen und der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit in Projekten der Europäischen Union, beim Erfahrungsaustausch und der Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fragen und der kommunalen Selbstverwaltung und der gemeinsamen allgemeinpolitischen Einflussnahme, etwa in friedenspolitischen Fragen (vgl. Kap. 2).

Drei internationale Entwicklungen prägen die Intensität und die Bedeutung der transnationalen Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in ihrer heutigen Form.

Die wachsende wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische **Integration in einer sich ständig erweiternden Europäischen Union** wirkt sich in mehrfacher Hinsicht auf die Kommunen aus. Der Binnenmarkt und die Politiken auf europäischer Ebene beeinflussen die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, insbesondere hinsichtlich der Daseinsvorsorge, der Umweltpolitik und der Stadt- und Regionalentwicklung. Institutionell bildete sich ein Mehr-Ebenen-System von den Kommunen bis zu den supranationalen Institutionen heraus, in dem die Kommunen, zum Beispiel durch eine direkte Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und durch den Ausschuss der Regionen, eine eigenständige Rolle erhielten. In viele Förderprogramme der EU wurden die Kommunen unmittelbar einbezogen; eine transnationale Kooperation zwischen den Kommunen zur Umsetzung der EU-Politik «vor Ort» wurde dabei ausdrücklich angestrebt und gefördert. Die Konferenzen von Aalborg (1994) und Leipzig (2007) haben die Agenda 21 der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 und die Notwendigkeit einer Lokalen Agenda für eine Politik der nachhaltigen Stadtentwicklung auch zu einem Thema der EU gemacht und die engere Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene gefördert.² Im Rahmen der Europäischen Entwicklungstage im November 2008 wurde eine «Europäische Charta der Entwicklungszusammenarbeit zur Unterstützung lokaler Politik» (European Charter on development cooperation in support of local governance) verabschiedet, die sich einer größeren Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit auch auf lokaler Ebene widmet.³ Städtekooperationen wurden so zu einem integralen Bestandteil der Politik der Europäischen Union.⁴

Mit der **Globalisierung** schoben sich über das politisch-moralische Motiv hinaus Themen in den Vordergrund, die aus der wachsenden wirtschaftlichen Verflechtung und ihren ökologischen und sozialen Folgen erwachsen. Der verschärfte internationale Wettbewerb, der immer auch ein Standortwettbewerb zwischen den Städten ist, und die Folgen von Deregulierung und Privatisierung treffen die Städte unmittelbar und auf ähnliche Weise. Dies stellte die kommunale Zusammenarbeit in einen neuen Kontext. Voneinander zu lernen, wie man auf kommunaler Ebene politische Handlungsspielräume gegenüber den

2 Zur «Aalborg-Charta» vgl. <http://sustainable-cities.eu/Aalborg-Charter-79-2-3-.html>; zur «Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt» vgl. www.bmvbs.de/Raumentwicklung-,1501.982764/Leipzig-Charta-zur-nachhaltige.htm.

3 Vgl. www.charte-coop-gouvernancelocale.eu.

4 Vgl. insgesamt Münch 2006, bes. S. 203 ff.

Zwängen wirtschaftlicher Globalisierung bewahren kann, und in Projekten, die in beiderseitigem Interesse sind, gemeinsam an der Lösung praktischer Probleme zu arbeiten, ist zu einem wichtigen Element von Städtebeziehungen geworden, sei es zwischen den industrialisierten Staaten oder mit den Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländern.⁵

Bei der Weltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahre 1992 rückten das gemeinsame Ziel einer **nachhaltigen Entwicklung** auf dem Planeten und die Bekämpfung von Armut und Unterentwicklung in den Vordergrund. Eine nachhaltige Entwicklung der Städte ist dabei angesichts des demografischen Wandels und der Urbanisierung eine zentrale Aufgabe. Denn schon heute lebt die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten, und sie sind ein wesentlicher Problemverursacher, insbesondere des Klimawandels. Andererseits waren und sind Städte ein Motor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und Ort demokratischer Selbstorganisation, die für Veränderungen unerlässlich ist. Die Agenda 21 als umfassende Programmatik und weitere Dokumente, wie die Beschlüsse der Habitat-Konferenzen zur nachhaltigen Stadtentwicklung, die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen und die Beschlüsse der Rio-Nachfolgekonferenz in Johannesburg, weisen den Kommunen daher zunehmend eine wichtige Rolle bei der Umsetzung zu. Globale Entwicklungen und lokale Politik verschränken sich.⁶ Der Politik wird eine neue Dimension hinzugefügt: Das Globale ist immer auch lokal, das Lokale global. Der gängige Slogan «Global denken – lokal handeln» hat dabei eine doppelte Bedeutung: die globalen Probleme auch auf lokaler Ebene anzugehen *und* die lokalen Probleme im Sinne einer nachhaltigen globalen Entwicklung zu lösen (vgl. Kap. 1.2 und Kap. 4).

Die Rolle der Kommunen in der Agenda 21

«Da so viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen ihre Wurzeln in Aktivitäten auf örtlicher Ebene haben, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der Agendaziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur; überwachen den Planungsablauf, stellen die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften auf und wirken an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle dabei, die Öffentlichkeit aufzuklären und zu mobilisieren und in Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf ihre Anliegen einzugehen.»

Agenda 21, Kapitel 28, Absatz 1

⁵ Vgl. Heinz 2008.

⁶ In der wissenschaftlichen Diskussion wird dies mit dem Begriff der «Glokalisierung» beschrieben; vgl. als Überblick Robert/Konegen 2006 und Robertson 1998.

Angesichts solcher komplexer Herausforderungen sind die **Motive und Interessen**, die den transnationalen Beziehungen zugrunde liegen, vielfältiger Natur. Neben die vorherrschende individuelle Motivation, sich durch Begegnungen von Lokalpolitiker/innen, Jugendgruppen und Sportvereinen und beim Schüler- und Kulturaustausch im Rahmen einer Städtepartnerschaft mit fremden Ländern auseinanderzusetzen und zur Völkerverständigung beizutragen, trat schon bald ein Interesse an einem Austausch von Erfahrungen und später auch an konkreten gemeinsamen Projekten, die von wechselseitigem politischen und wirtschaftlichen Nutzen sind. In den Partnerschaftsvereinen, die sich bildeten, fanden sich oft sehr unterschiedliche Motive und Interessen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zusammen (vgl. Kap. 1.2). Dabei gewann zunehmend auch die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen selbst an Bedeutung. Dort waren es bald nicht mehr nur die Bürgermeister/innen und Politiker/innen, die sich gemeinsam mit den Vereinen engagierten. Vielmehr entwickelten die Stadtverwaltungen ein eigenes Interesse an einem organisierten und kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und einer Projektkooperation zur Bewältigung der lokalen Probleme.

Mit einer stärkeren Orientierung an Projektkooperationen war ein **Differenzierungsprozess** in den transnationalen Beziehungen von Kommunen verbunden. Die bilateralen Städtefreundschaften und -partnerschaften bilden in der Regel nach wie vor die Grundlage der internationalen Aktivitäten der Kommunen (s. Kap. 1.3). Die Städte wurden allerdings zunehmend zurückhaltender, neue formelle Beziehungen aufzunehmen, da der Grad der Verbindlichkeit sowie der organisatorische Aufwand und die Kosten ihre Möglichkeiten überstiegen. Zudem war das Engagement in den Vereinen sehr großen Schwankungen unterworfen, und viele Partnerschaften blieben eine leere Hülle, solange sich niemand für die Partnerschaftsarbeit engagierte. Einige Städte gehen daher zunächst nur Projektkooperationen ein, um sich nicht zu sehr zu verpflichten oder um zu prüfen, wie gut die Zusammenarbeit trägt. Transnationale Projekte der EU beschränken sich zumeist auf eine punktuelle und zeitlich beschränkte multilaterale Zusammenarbeit, aus der heraus sich nur selten eine dauerhafte Struktur entwickelt.

Über die bilateralen Beziehungen hinaus hat sich ein Geflecht von Netzwerken, tri- und multilateralen Partnerschaften und internationalen Bürgermeisterkonferenzen herausgebildet, das einen breiteren **Austausch von Erfahrungen, komplexere Kooperationsstrukturen und direkte politische Interventionen** ermöglicht. Außerdem sind vielfältige Projektkooperationen im Rahmen von EU-Programmen entstanden, die zum Teil zu dauerhaften Netzwerken geführt haben (s. Kap. 1.4). Darüber hinaus können transnationale Städtebeziehungen im Kontext von grenzüberschreitenden Regionen wie der Euregio zwischen Niedersachsen und dem Norden der Niederlande oder der deutsch-polnischen oder deutsch-tschechischen Europaregionen, für die es eigene Förderlinien der EU gibt, eine besondere Rolle spielen. Das Gleiche gilt für regionale Zusammenschlüsse wie die Alpenallianz und das Ostseenetzwerk

und die Metropolregionen, die sich um einige Großstädte gebildet haben.⁷ Auch sind einzelne Bundesländer Partnerschaften mit Staaten des Südens oder deren Provinzen eingegangen, die dann auch zum Teil Anlässe und Rahmen für Städtepartnerschaften boten (s. Kap. 2.2). Ein neues Phänomen ist auch die Beteiligung der Partnerstädte aller beteiligten Kommunen im Rahmen des Projektes «TWINS2010» von Essen als «Kulturhauptstadt Europas 2010».⁸

Die konkreten Anlässe für Partnerschaften und Kooperationen können sehr unterschiedlicher Natur sein. Manchmal stehen Gemeinsamkeiten wie die Namensgleichheit von Städten oder historische Ähnlichkeiten und Beziehungen Pate. Unglücke führen zu praktischer Solidarität, die über den unmittelbaren Anlass hinaus zu einer engeren Verbindung führt.⁹ Ausschlaggebend sind jedoch oft reale Gemeinsamkeiten und Interessen – das Bedürfnis nach einer gemeinsamen Bewältigung der Vergangenheit und grenzüberschreitende Kontakte benachbarter Städte¹⁰, die Umstrukturierung von Industriegebieten im Niedergang, die Zusammenarbeit von Hafen-, Universitäts- oder Messestädten oder die Bewältigung ähnlicher Probleme der Stadtentwicklung und der Umweltpolitik. Internationale Konferenzen bieten einen Ort, an dem Kontakte geknüpft und neue Ideen entwickelt werden. Auch transnationale Projekte als Instrument der Politik der EU oder von internationalen Organisationen bilden einen Rahmen, der zur kontinuierlichen Zusammenarbeit anregt.

Einige Städte haben sich ein **eigenes internationales Profil** gegeben, in welches sie ihre Aktivitäten einordnen: Bonn als Standort der Vereinten Nationen und als Stadt der Nord-Süd-Zusammenarbeit mit dem Schwerpunkt Nachhaltigkeit, die bedeutende internationale Konferenzen ausrichtet und eine wichtige Rolle bei internationalen Bürgermeisterkonferenzen spielt¹¹; Nürnberg als Stadt der Menschenrechte (s. Kasten S. 18); Ludwigsburg als Stadt der deutsch-französischen Beziehungen oder Hamburg als «Tor zur Welt». Das bedeutet jedoch

7 Beispielsweise schloss die gesamte «Metropolregion Nürnberg» eine gemeinsame Partnerschaft mit der chinesischen Stadt Shenzhen, vgl. www.nuernberg.de/internet/international/shenzhen_home.html.

8 Essen wurde zur Kulturhauptstadt Europa 2010 mit einem Konzept gekürt, das alle 53 Kommunen des Ruhrgebiets einschließt. Für TWINS2010 wurden Ideen zu Theater und Tanz, Film und Fotografie, Malerei und Performances, Literatur und Medienkunst sowie Sport und kultureller Bildung gesucht. Für die Vorschläge galt das TWINS-Prinzip: Mindestens je ein Bewerber muss aus dem Ruhrgebiet sowie aus einer der über 200 europäischen Partnerstädte der Ruhrmetropole kommen; vgl. www.twins2010.com/; www.essen-fuer-das-ruhrgebiet.ruhr2010.de; Europa kommunal 1/2010, S. 40 f.

9 Das gilt nicht nur für Naturkatastrophen (s. Kap. 2.2), sondern auch für ausländerfeindliche Übergriffe (s. Kap. 1.2) oder den Reaktorunfall in Tschernobyl, in dessen Folge Nürnberg eine Partnerschaft mit Charkiv (Ukraine) einging.

10 Hier sind etwa Görlitz – Zgorzelec, Frankfurt/Oder – Slubice zu nennen.

11 Vgl. www.bonn.de/wirtschaft_wissenschaft_internationales/internationale_aktivitaeten/index.html. Im Dezember 2009 richtete die Stadt Bonn zusammen mit elf in Bonn ansässigen Institutionen eine Informationsbörse ein, die über die neuesten Forschungsberichte, Stellungnahmen und Veranstaltungstermine zum Themenbereich der nachhaltigen, zukunftsgerechten Entwicklung informiert; s. <http://bonnsustainabilityportal.de>.

nicht, dass die verschiedenen Partnerschaften und Handlungsfelder wirklich aufeinander abgestimmt sind. Oft bildet ein solches «Image» einer Stadt eher eine deklamatorische Klammer für das internationale Engagement. So war der Versuch erfolglos, den Hafen als verbindendes Element der Partnerstädte Hamburgs zum Ansatzpunkt einer multilateralen Kooperation zu machen, da Größe und Rolle der Häfen zu unterschiedlich waren; allein mit Schanghai gibt es eine Hafenkooperation «auf Augenhöhe». Das Menschenrechtsprofil von Nürnberg zieht sich zwar durch alle internationalen Aktivitäten; innerhalb der einzelnen Städtepartnerschaften hat es jedoch eher einen symbolischen Charakter zur Selbstdarstellung nach außen.

Nürnberg – «Stadt des Friedens und der Menschenrechte»

Nürnberg (BY) versteht viele seiner kommunalen wie internationalen Aktivitäten aus der Verpflichtung heraus, sich seiner Geschichte als «Hauptstadt des Nationalsozialismus» und Ort der Kriegsverbrecherprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg zu stellen und dieser ein neues Bild der Stadt entgegen zu setzen. Dies geschieht beispielsweise durch das Dokumentationszentrum des Nationalsozialismus auf dem alten Gelände des Reichsparteitages und eine «Straße der Menschenrechte», die in künstlerischer Form die Artikel der Menschenrechtskonvention darstellt.

Nürnberg hat auch seine internationalen Aktivitäten unter dieses Motto gestellt. Dazu gehören Städtepartnerschaften, die sich der Versöhnung widmen, wie die mit Krakau (PL), Prag (CZ) und Hadera (Israel). In der Partnerschaft mit Atlanta (USA) hat der Bezug auf die Menschenrechte eine hohe symbolische Bedeutung im Gedenken an Martin Luther King, der dort ermordet wurde. In der Partnerschaft mit Atlanta wie mit Shenzhen (China) steht allerdings die Wirtschaftskooperation im Vordergrund.

Nürnberg ist darüber hinaus Mitglied in der Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus und in der Europäischen Konferenz Städte für die Menschenrechte sowie bei den Bürgermeistern für den Frieden. Alle zwei Jahre verleiht die Stadt einen renommierten internationalen Menschenrechtspreis, führt ein internationales Menschenrechts-Filmfestival durch und hält Konferenzen zu Menschenrechtsfragen ab. Das zivilgesellschaftliche Fundament hierfür bildet ein «Runder Tisch Menschenrechte», an dem lokale Institutionen und Organisationen, die schwerpunktmäßig Menschenrechtsarbeit leisten, beteiligt sind.

Diese Aktivitäten sind aber nicht miteinander verbunden, auf unterschiedliche Institutionen – das Amt für Menschenrechte und das Amt für internationale Beziehungen – aufgeteilt und in unterschiedlichen Berichten dargestellt.

www.nuernberg.de/internet/international; www.menschenrechte.nuernberg.de

Die Bedingungen, unter denen Städte und Gemeinden ihre transnationalen Beziehungen verfolgen, sind sehr unterschiedlich. Große Städte haben oft ein ganzes Bündel von Partnerschaften und verbinden diese zum Teil miteinander. Sie verfügen auch über ausreichend organisatorische und finanzielle Kapazitäten, um ihre internationalen Beziehungen zu pflegen, sich an EU-Projektverbänden und multilateralen Netzwerken zu beteiligen und insgesamt auf internationaler Bühne aktiv zu sein. Dies gilt insbesondere für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, die sowohl kommunale wie landestypische Aufgaben und Funktionen übernehmen – gerade in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und der Wirtschaftskooperation – und Landesmittel direkt für kommunale Belange einsetzen können. Die umfassenden Konzepte und Tätigkeitsberichte, die viele große Städte vorlegen, geben einen guten Einblick in die vielfältigen Möglichkeiten ihrer transnationalen Beziehungen.¹²

Kommunale Partnerschaften sind aber keineswegs das Privileg der großen Städte und Gemeinden. Einige **Landkreise** haben ein ähnlich umfassendes Profil wie größere Städte (s. Kasten Rhein-Sieg-Kreis).

Rhein-Sieg-Kreis: Akteur im Netz von Partnerschaften

Der Rhein-Sieg-Kreis, der die Stadt Bonn umschließt, realisiert einen umfassenden Ansatz in seinen internationalen Beziehungen. Er hat in der Tradition der westeuropäischen Städtepartnerschaften seit 1996 eine Partnerschaft mit dem französischen Département Vienne und nimmt seit 2001 über die Region Köln/Bonn und mit Unterstützung des Amtes für internationale Angelegenheiten der Stadt Köln auch an dem Netzwerk «Eurofuturoscope» teil, das sein Partner seit Ende der achtziger Jahre aus seinen europäischen Partnerschaften schuf. Mit dem polnischen Kreis Boleslawiec (Bunzlau), zu dem seit Langem Kontakte im Zusammenhang mit der Vertriebenen-Patenschaft der Stadt Siegburg bestanden (s. Kap. 2.3), wurde 2001 eine offizielle Partnerschaft eingegangen. Der Kreis hat sich zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele im Rahmen der Lokalen Agenda verpflichtet und legt darüber Rechenschaft ab. Von 2002 bis 2008 engagierte sich der Kreis außerdem als Projektpartner im Rahmen des EU-Programms «Asia URBS» beim Aufbau der Verwaltung in Kambodscha, gemeinsam mit der italienischen Stadt Spoleto und anderen Akteuren.

Darüber hinaus haben die 18 einzelnen Gemeinden des Rhein-Sieg-Kreises 44 internationale Partnerschaften.

www.rhein-sieg-kreis.de/cms100/buergerservice/artikel/08960/index.shtml; www.rhein-sieg-kreis.de/cms100/buergerservice/europa/partnerschaften; www.rhein-sieg-kreis.de/cms100/buergerservice/aemter/amt10/artikel/07388; SKEW 2007c: DG 18, 53 ff

¹² Dies gilt etwa für Köln, München, Stuttgart, Düsseldorf, Hannover, Leipzig, Nürnberg, Bonn oder Frankfurt; siehe deren Websites und jährliche Berichterstattungen.

Vor allem mit den Gemeinden der europäischen Nachbarländer hat sich in den fünfziger und sechziger Jahren ein dichtes Netz von Partnerschaften gebildet, an dem kleinere Gemeinden und Landkreise einen hohen Anteil haben. Auch in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit haben sich durch Solidaritätsgruppen, kirchlich Engagierte oder Migrant/innen zahlreiche Initiativen ergeben; so wird von den rund 60 Partnerschaften mit Afrika über die Hälfte von Städten mit weniger als 100.000 Einwohner/innen getragen.¹³ Kleinere Gemeinden konzentrieren sich oft auf eine einzige Verbindung, die dann im gesellschaftlichen und politischen Leben verankert ist. Die Gemeinden achten zwar darauf, dass ihre Partner eine vergleichbare Größe haben, die eine Zusammenarbeit «auf Augenhöhe» ermöglicht. Aber auch zwischen sehr großen und sehr kleinen Partnern ist eine Zusammenarbeit möglich, wie die Partnerschaft zwischen der Gemeinde Lauingen und dem Bezirk Lagos Island der nigerianischen Millionenstadt Lagos zeigt (s. Kasten S. 91).

1.2 Praktische Partnerschaftsarbeit – Zivilgesellschaft und Kommunalpolitik

Die Globalisierung ist nicht nur eine Triebkraft der transnationalen Beziehungen von Kommunen. **Globale Kontakte und Verflechtungen** sind zu einer prägenden Bedingung für sie geworden und haben neue Möglichkeiten des politischen Handelns eröffnet. Die direkten Beziehungen zwischen Menschen über Grenzen hinweg sind leichter geworden und stellen inzwischen eine alltägliche Erfahrung dar: die Möglichkeit, ohne Probleme auch über größere Entfernungen zu reisen und über Telefon und Internet preiswert zu kommunizieren, die wachsenden sprachlichen Kompetenzen, die persönliche Mobilität in Beruf und Freizeit sowie die temporäre oder dauerhafte Migration und die damit verbundenen multinationalen Familienverhältnisse mit ihren Potenzialen interkultureller Kommunikation. Damit wachsen die Chancen, diese erleichterten Bedingungen für die ursprüngliche Motivation zu nutzen, die Völkerverständigung zu fördern.

Dies darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass Mentalitäten zu verstehen, Vorurteile abzubauen und Erfahrungen zu vermitteln nach wie vor eine große Herausforderung für die interkulturelle Kommunikation bedeutet. Die Forderung nach einer «interkulturell kompetenten Kommune»¹⁴ ist angesichts wachsender Migration inzwischen eine Selbstverständlichkeit. **Interkulturelle Kompetenz** ist jedoch nicht nur für die Beziehungen zwischen Zugewanderten und Einheimischen in den Kommunen von Bedeutung, sondern wird inzwischen als ein **entscheidender Standortfaktor** angesehen und ist gerade auch bei direkten Kontakten zwischen den Partnerstädten und

¹³ Laut Datenbank des RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas, s. Kasten S. 31); vgl. Kap. 1.3.

¹⁴ Vgl. SKEW 2006: DG 6.

in Kooperationsprojekten gefragt. Sie ist ein mühsamer Prozess nicht nur der unmittelbaren Kommunikation zwischen den Beteiligten, sondern auch der Verständigung über unterschiedliche Verwaltungskulturen und den Umgang mit Konflikten, des Ausgleichs von Interessen und der Verfügung über ungleich verteilte materielle Ressourcen. Eine Kooperation «auf Augenhöhe», die insbesondere in den Nord-Süd-Kontakten eingefordert und angestrebt wird, ist nicht nur eine Frage der kulturellen Offenheit und des guten Willens; sie bricht sich oft genug an den realen Ungleichheiten. Für den Erfolg einer Zusammenarbeit ist entscheidend, dass es eine Verständigung über gemeinsame Ziele der Zusammenarbeit gibt und sie sich an den Bedürfnissen der Menschen vor Ort orientiert – sowohl seitens der Kommunalverwaltungen wie der zivilgesellschaftlichen Träger.

Für die Bewältigung der globalen Herausforderungen – und der lokalen Probleme nach den Maßstäben einer globalen nachhaltigen Entwicklung – kommt den Kommunen als «politischer Ort» eine entscheidende Rolle zu. Für die Zivilgesellschaft als unabhängige Kraft, die die Initiative ergreift und politischen Druck ausübt, Aktivitäten trägt und dabei auch auf Selbstveränderung setzt, und für die Kommunalpolitik, die über institutionelle Ressourcen und demokratische Legitimation verfügt und deren Handlungsmöglichkeiten durch die wahrnehmbare Stärkung der Selbstverwaltung und sich ausweitenden Kompetenzen wachsen, eröffnet dies neue Möglichkeiten politischen Handelns. Transnationale Beziehungen von Kommunen können diese «Räume der Möglichkeiten» nutzen und tragen zugleich zu ihrer Ausdehnung bei.

Kommunen haben eine **Zwitterstellung**: Sie sind lokaler «Staat» und dabei am nächsten an den Bürgerinnen und Bürgern. Gleichzeitig sind sie «**Zivilgesellschaft**», verkörpern das gesellschaftliche und politische Leben im örtlichen Wirkungskreis der Kommunen. Den Kommunen wird in Deutschland durch das Grundgesetz, Art. 28, Abs. 2 ein Selbstverwaltungsrecht garantiert, das heißt «alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln». Diese Angelegenheiten haben selbst eine internationale Dimension – sei es, dass internationale Kontakte und Partnerschaften im kommunalen Leben fest verankert sind, sei es, dass die Kommunen durch die Politik der Europäischen Union, zum Beispiel in Fragen der Daseinsvorsorge, direkt betroffen sind. Indem in der Agenda 21 die Verflechtung einer lokalen Politik der Nachhaltigkeit mit allen politischen Ebenen, auch der internationalen, und die Bedeutung der globalen Rolle der Kommunen hervorgehoben wurden, stand die **politische Bedeutung «kommunaler Außenpolitik»** außer Frage. Spätestens mit dem Bewusstsein einer unteilbaren globalen Verantwortung ist das kommunale «Leben» selbst international geworden.

Rechtlich war dies lange umstritten.¹⁵ Die politischen Auseinandersetzungen um eine «Veruntreuung» öffentlicher Mittel und um die Legitimität einer

¹⁵ Vgl. zusammenfassend Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 43 ff sowie Schwanenflügel 1993 und Heberlein 1989.

«kommunalen Außenpolitik» wurden Mitte der achtziger Jahre im Kontext der friedens- und deutschlandpolitischen Initiativen der Kommunen (s. Kap. 2.3 und 3) und der Nicaragua-Solidarität (s. Kap. 2.2) rechtlich zugunsten der Kommunen entschieden. Die Berechtigung der Kommunen, die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen zu unterstützen und die Verwaltung in die Zusammenarbeit einzubeziehen, wird inzwischen nicht mehr bestritten. Aber auch heute können die Bestimmungen der Gemeindeordnung noch eine Barriere darstellen und Partnerschaften blockieren, wie die Stadt Freiberg in Sachsen erfahren musste.¹⁶

Mit den höchstrichterlichen Entscheidungen, den **«örtlichen Wirkungskreis» der Kommunen nicht restriktiv zu definieren** und die Verankerung in der Lebenswirklichkeit der Kommune zur Bedingung zu machen, wurde der Eigenständigkeit der Kommunen eine außenpolitische Dimension hinzugefügt. Damit lässt sich, so kann man folgern, das außenpolitische «Monopol» des Bundes nach Art. 22 GG nur insofern als Grenze einer kommunalen Außenpolitik begreifen, als sie nicht in direktem Widerspruch zur erklärten Außenpolitik stehen darf und Kommunen nicht als völkerrechtliche Akteure auftreten dürfen. Dass Bürgermeister und Stadtverwaltungen sich bei kontroversen politischen Themen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, ist verständlich, da sie ihre internationalen Beziehungen auf die Grundlage eines möglichst breiten politischen Konsenses stellen wollen; um so wichtiger wird die Rolle der Zivilgesellschaft.

Städtepartnerschaften werden aus sehr unterschiedlichen Motiven und Interessen heraus geschlossen. Diese prägen die Beziehungen vor Ort: welche Akteure sie gestalten, welche Themen behandelt werden, wie das Verhältnis von Kommunalpolitik, kommunaler Verwaltung und Zivilgesellschaft beschaffen ist, wie die Aktivitäten finanziert werden und an welche Grenzen und Hindernisse die interkulturelle Verständigung und Zusammenarbeit stoßen. Sowohl beim allgemeinen Motiv der Völkerverständigung als auch bei der wirtschaftlichen und politischen Kooperation hängt eine erfolgreiche Partnerschaft sehr stark vom **Engagement Einzelner** ab. Die persönlichen und emotionalen Erfahrungen der Beteiligten geben dabei den Ausschlag, ob ein Engagement als Bereicherung wahrgenommen und mit langem Atem verfolgt wird. Die Initiative kann von der Zivilgesellschaft oder von der Kommunalpolitik ausgehen. Den Kommunalparlamenten als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Politik kommt dabei oft eine Schlüsselrolle zu. Persönliche Erfahrungen sind zumeist der Einstieg – ob es sich um einen Besatzungsoffizier nach dem Krieg handelt oder ein Mitglied der Friedenstruppen in Bosnien, die ihre Verbindungen weiter pflegen und sie für politische Aktivitäten nutzen wollen, ob um Freundschaften, die auf Urlaubsreisen entstanden sind, oder um geschäftliche und politische Kontakte. Nothilfe bei Katastrophen und Bürgerkriegen und praktische Unterstützung in armen Ländern sind ein Auslöser. Solidarität mit Menschen und politischen Bewegungen in anderen Ländern sind ebenso eine Grundlage für das Engage-

¹⁶ Vgl. Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 112.

ment der Zivilgesellschaft und der politischen Instanzen der Kommune wie der Wunsch, durch Städtepartnerschaften ein Zeichen gegen ausländerfeindliche Übergriffe zu setzen.¹⁷ Migranten und Migrantinnen wollen eine Brücke schlagen zwischen ihrem Herkunftsland und ihrer neuen Heimat – mit Blick auf eine Verständigung zwischen den Kulturen oder aus unmittelbarem Eigeninteresse.

Das Agenda-Setting – um welche Themen sich eine Partnerschaft oder ein Netzwerk kümmert, welche Ziele die Partner verfolgen und welche gemeinsamen Projekte auf den Weg gebracht werden – hängt von den Interessen und vom Engagement der interessierten Gruppen auf beiden Seiten ab und ergibt sich zumeist aus den lokalen Gegebenheiten. Die klassischen, aus dem Willen zur Völkerverständigung stammenden **Themen des Austauschs** zwischen den Kommunen, die von Partnerschaftsvereinen initiiert und betreut werden, wie etwa Schüler- und Sportaustausche, haben eine lange Tradition und werden bis heute fortgeführt. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die ebenfalls in der Regel von Vereinen oder anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen wird, hat mit den Millenniumsentwicklungszielen einen neuen Impuls erfahren. Die Diskussionen um den Klimawandel und eine nachhaltige Stadtentwicklung haben aber auch neue politische Akzente für die Zusammenarbeit gesetzt. Hier sind es zumeist die Kommunen selbst, die aktiv werden und deren Verwaltungen und Einrichtungen die Projekte durchführen. Zum Teil findet dies im Rahmen der bestehenden Partnerschaften statt und wird von den Partnerschaftsvereinen mitgetragen; insgesamt spielen die zivilgesellschaftlichen Kräfte aber eine geringere Rolle. Allerdings werden die Themen auch durch die potenziellen Finanzierungsmöglichkeiten bestimmt, die ihrerseits häufig aktuelle politische Prioritäten widerspiegeln. So haben die EU-Förderprogramme für die Beitrittsländer einen Schub an transnationaler kommunaler Zusammenarbeit gebracht, der nicht nur bestehende Partnerschaften inhaltlich geprägt, sondern auch neue Kooperationen ausgelöst hat.

Alle Seiten der Zusammenarbeit müssen sich einen **Mehrwert** von der Zusammenarbeit versprechen können. Bei der Wirtschaftskooperation und im Tourismus, bei der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit oder dem Erfahrungsaustausch über Umwelt- und soziale Probleme ist ein wechselseitiges Interesse unmittelbar einsichtig. Darüber hinaus ist der Gewinn von interkulturellen Kompetenzen inzwischen ein wichtiger «weicher» Standortfaktor. Auch wenn insbesondere in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit (KEZ) Hilfe und Unterstützung meist recht einseitig geleistet wird, ist der Lernprozess, der durch die Mobilisierung der Zivilgesellschaft, die interkulturelle Qualifizie-

17 So entstand die Partnerschaft Bremen – Izmir 1995, als die Stadt Bremen gemeinsam mit den in Bremen lebenden Menschen türkischer Herkunft nach den ausländerfeindlichen Anschlägen in Solingen ein Zeichen der Solidarität setzen wollte, vgl. www.rathaus-bremen.de/detail.php?gsid=bremen54.c.2274.de. Anlässlich eines Brandunglücks ergriff Ludwigs-hafen 2008 die Initiative und schloss einen Freundschaftsvertrag mit dem Herkunftsort der Opfer, Gaziantep. Auch bei ostdeutschen Partnerschaften spielte dies oft eine Rolle.

rung der Kommunalverwaltungen und das Engagement für die gemeinsame Bewältigung der globalen Probleme ausgelöst wird, für Politik und Gesellschaft in den Industrieländern von großem Wert. Da die globale Krise auch zu einer Angleichung von sozialen Problemlagen führt, können der bedürfnis- und partizipationsorientierte Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit oder eigene politische Instrumente und Innovationen in den Ländern des Südens auch wertvolle Anregungen für die Politik im Norden geben.¹⁸ Der Lernprozess, den der Beteiligungshaushalt in Porto Alegre (Brasilien) für eine demokratischere Kommunalpolitik auch hierzulande ausgelöst hat, ist dafür ein gutes Beispiel.¹⁹

Die **zivilgesellschaftliche Basis** der Städtepartnerschaften ist sehr unterschiedlich. Zum Teil gibt es einen Partnerschaftsverein, der sich um alle Partnerschaften einer Stadt kümmert; in diesem Fall übernehmen oft Einheiten der Verwaltung die Geschäftsführung des Vereins. Andere Vereine verstehen sich mehr als zivilgesellschaftliche «Ergänzung» der Verwaltungsaktivitäten. Initiativen, die sich in ihrem Anliegen bewusst von der herrschenden Politik absetzen, können ihre Unabhängigkeit auch von der lokalen Politik stärker betonen.²⁰ Einzelne und Organisationen, die eine bestimmte Partnerschaft initiiert haben, tragen die Kooperation selbständig oder in Arbeitsteilung mit der Verwaltung. Dies können auch die lokalen Organisationen von Länder-Freundschaftsgesellschaften oder landes- oder weltweit agierenden Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) sein. Schulen und Hochschulen, Volkshochschulen und Sportvereine, Polizei und Feuerwehr, Sozialverbände und kulturelle Einrichtungen engagieren sich mit ihren Aktivitäten einer Städtepartnerschaft. Oft ergreifen auch Unternehmen, Industrie- und Handelskammern oder binationale Wirtschaftsvereinigungen, die bereits Beziehungen zu einer potenziellen Partnerstadt haben, die Initiative und verwirklichen gemeinsame Projekte in eigener Regie. Diese Kontakte gehen zumeist dem formellen Abschluss einer Partnerschaft voraus, da lokale Politik und Verwaltung sichergehen wollen, dass die Verbindung auch auf Dauer trägt.

Ein besonderes Potenzial für transnationale Beziehungen der Kommunen stellen die **Migrantinnen und Migranten** dar (vgl. Kap. 5.2). Sie halten, auch wenn sie hier fest verwurzelt sind, vielfältige Kontakte zu ihrem Herkunftsland. Daher gehen Städtepartnerschaften immer wieder auch auf ihre Initiative zurück. Migration – ob Arbeits- oder Ausbildungsmigration, Flucht oder Vertreibung – bedeutet immer, eine doppelte Identität zu entwickeln. Das Leben in unterschiedlichen Gesellschaften erleichtert die «Übersetzung» – nicht nur im wörtlichen Sinne der Sprache, sondern auch der Erwartungen, Interessen und Kulturen. Allerdings besteht in den Migrationsgemeinschaften oft kein oder nur geringes Interesse, eine «Brücke» in der organisierten Form einer kommunalen Partnerschaft zu bilden, da die persönlichen Interessen und familiären Verbin-

18 Vgl. Fröhlich/Lämmlein 2009, S. 26 ff.; SKEW 2005a: DG 9.

19 Vgl. hierzu die Arbeiten der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW, s. Kasten S. 32): www.service-eine-welt.de/buergerhaushalt/buergerhaushalt-start.html.

20 So der Partnerschaftsverein Berlin-Kreuzberg – San Rafael del Sur (s. Kasten S. 55).

dungen im Vordergrund stehen und die verschiedenen gesellschaftlichen Milieus oft keinen Kontakt zueinander haben. Um zum Beispiel das große Potenzial der Diaspora für eine entwicklungspolitische Kooperation zu gewinnen, bedarf es überhaupt erst einmal des Kontaktes der Migrant/innen und ihrer Organisationen zu den lokalen entwicklungspolitischen Initiativen, zu Kirchen und Eine-Welt-Zentren. Gleichzeitig erfordert dies auch eine enge Zusammenarbeit der Zuständigen für internationale Zusammenarbeit und Eine-Welt-Politik in den Kommunalverwaltungen vor allem mit den Integrationsbeauftragten. Für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit ist dieses Potenzial zum Gegenstand eines Pilotprojektes gemacht worden, um die Möglichkeiten auszuloten, die darin stecken, Diasporagemeinschaften stärker in die kommunale Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen.²¹

Das **zivilgesellschaftliche Engagement in den Partnerländern** ist auch politisches Programm für die Zusammenarbeit mit Gruppen und Organisationen dort. Es kann deren Handlungsfreiheit und damit die lokale Demokratie stärken – ein Prozess, der angesichts der autoritären Verhältnisse in vielen Partnerländern nicht ohne Konflikte abläuft. Es erfordert eine hohe politische Sensibilität zu entscheiden, in welcher Form Demokratie und Menschenrechte angesprochen werden können, ohne dass dies zu einer Blockierung der Beziehungen führt. Die transnationale Zusammenarbeit der Kommunen setzt die Frage der kommunalen Selbstverwaltung auf die Tagesordnung. Denn die Durchführung gemeinsamer Projekte hängt davon ab, wie die lokalen Verwaltungen organisiert sind und wie eine Zusammenarbeit mit den Akteuren und den Betroffenen vor Ort möglich ist. Da die politischen Kulturen und die kommunalen Zuständigkeiten zumeist sehr unterschiedlich sind, kann schon der Austausch über Differenzen Missverständnisse ausräumen und zu einem gemeinsamen Lernprozess führen. Der Aufbau einer kommunalen Selbstverwaltungsstruktur kann daher vermittelt durch die praktische Erfahrung, aber auch als politisches Reformprojekt der Kommune zum Gegenstand der Partnerschaftsarbeit werden. In der Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern konnte – gefördert durch die EU und das Auswärtige Amt – häufig ein Schwerpunkt auf lokale Demokratie und Selbstverwaltung gelegt werden, um so auf lokaler Ebene den Transformationsprozess zu unterstützen und die Länder auf einen EU-Beitritt vorzubereiten.

Zunehmend entwickelt die Kommunalpolitik – Stadtparlament, Bürgermeister/in oder Stadtverwaltung – ein eigenes Interesse an transnationalen

21 Das Projekt «Interkulturelle Kompetenzbildung in deutschen Kommunen – Zusammenarbeit mit Diasporen» wurde von der SKEW in Kooperation mit den Städten Bonn, Kiel, Leipzig, München und dem Kreis Düren mit Mitteln des BMZ von 2006–2009 durchgeführt; vgl. www.service-eine-welt.de/interkultur/interkultur-start.html. Seit April 2009 besteht ein Fachforum Diaspora, Migration und Entwicklung in der Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl), das derzeit eine bundesweite Umfrage zum entwicklungspolitischen Engagement von Diasporen durchführt; vgl. www.agl-einewelt.de/them-mue-umfrage.php; vgl. außerdem Wilhelmy/Held 2008; http://migration-boell.de/web/migration/46_1901.asp.

Kooperationen. Die Integration in den europäischen Binnenmarkt und die Herausforderungen der Globalisierung, vor denen alle Kommunen stehen, lassen eine Kooperation bei einzelnen Projekten oder die Teilnahme an internationalen Netzwerken als nützlich erscheinen. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu intensivieren ist inzwischen ein selbstverständliches **Element kommunaler Standortpolitik**. Städtepartnerschaften können ein Weg sein, solche Kooperationen zwischen Unternehmen anzubahnen oder die politischen Weichen dafür zu stellen.²² Einige Städte haben zu diesem Zweck in Partnerstädten eigene Kontaktstellen eingerichtet oder unterstützen gemeinsame Einrichtungen der Handelskammern. Manchmal ist aber auch der politische Wille vorhanden, eine Partnerschaft mit einem Entwicklungsland einzugehen und dann nach einem geeigneten Partner zu suchen²³ oder die eigenen Grenzen zu überschreiten und internationale Partner zu gewinnen, wie bei den osteuropäischen und türkischen Städten, die die Spaltung zwischen Ost und West überwinden oder eine engere Bindung an die Europäische Union realisieren wollen. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE, s. Kasten S. 31) hat zur Unterstützung bei der Suche nach Partnern eine Partnerschaftsbörse eingerichtet.²⁴

Insgesamt hat die fachspezifische Zusammenarbeit zwischen den Kommunalverwaltungen in gemeinsamen Projekten und im Rahmen internationaler Netzwerke erheblich an Bedeutung gewonnen. Damit hat sich auch das **Verhältnis von zivilgesellschaftlichem Engagement und der Rolle der Kommune** als politischer Einheit verändert. Zivilgesellschaftliche Akteure spielen hier im Vergleich zu den «klassischen» Partnerschaften in Westeuropa keine große Rolle oder sind mehr Adressat von Projekten als eigenständiger Träger. Die internationalen kommunalen Netzwerke sind noch weiter vom zivilgesellschaftlichen Engagement entfernt, auch wenn einige von ihnen von Nicht-Regierungsorganisationen getragen oder koordiniert werden, wie dem Klima-Bündnis (s. Kasten S. 97) und ICLEI (s. Kasten S. 80). Sieht man von reinen Verwaltungskooperationen ab, zeigt allerdings die Erfahrung, dass nur dort, wo die formellen Beziehungen auf dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger, Gruppen, Initiativen und Unternehmen aufbauen, die Zusammenarbeit von Dauer ist und eine Perspek-

22 Dies hängt auch von den politischen Systemen und Kulturen ab. In China etwa sind gute politische und gesellschaftliche Kontakte eine Bedingung für Wirtschaftsbeziehungen; vgl. Held 2009; s. auch Kap. 5.3.

23 So hat Tübingen unter dem neuen grünen Bürgermeister gezielt durch eine Kommission nach einer Partnerstadt in Afrika gesucht – als Ergänzung zu den bestehenden Partnerschaften in den entwickelten Ländern und Peru. 30 Vorschläge für eine Städtepartnerschaft mit Afrika sind bei der Tübinger Stadtverwaltung eingegangen. Die Anregungen stammen von Privatpersonen, ehrenamtlichen Initiativen und professionellen Organisationen. Im Auswahlverfahren hat sich Tübingen für Moshi in Tansania entschieden. Die Gespräche mit Moshi sind noch nicht abgeschlossen; vgl. www.tuebingen.de/index_23913.html; www.tuebingen.de/pressemitteilungen/25_28083.html.

24 www.twinning.org; vgl. auch die Website der deutschen Sektion des RGRE (www.rgre.de/partnerschaftsarbeit/partner.htm). Auch die Zeitschrift «Europa kommunal» veröffentlicht regelmäßig Partnerschaftsge suche (s. Kasten RGRE S. 31).

tive entwickeln kann. Denn Verwaltungen sind, auf sich allein gestellt, oft nicht in der Lage, die Kontakte kontinuierlich zu pflegen und Initiativen zu entwickeln. Die transnationalen Beziehungen zwischen den Kommunen besitzen keine Priorität und werden im Zweifelsfalle durch aktuelle und wichtige Probleme in den Hintergrund gedrängt. Auch verfügen die Verwaltungen, wenn es über die eigene Praxis hinausgeht, kaum über das fachliche und politische Know-how. Dort, wo Städtepartnerschaften «von oben», aus den Motiven und Interessen der Bürgermeister/innen und Stadtverwaltungen heraus, eingegangen werden, ist es notwendig, ihnen ein zivilgesellschaftliches Fundament zu geben (s. Kasten Berlin – Istanbul).

Berlin – Istanbul: Zivilgesellschaftliche Fundierung der Städtepartnerschaft

Die 1989 beschlossene Partnerschaft Berlins mit Istanbul (Türkei) beschränkte sich in der Vergangenheit auf spärliche offizielle Kontakte und kulturellen Austausch. Die beiden Bezirkspartnerschaften zwischen Friedrichshain-Kreuzberg und Kadiköy (seit 1996) sowie Berlin-Mitte und Beyoglu (seit 2009) mit ihren konkreten Projekten insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich liefen getrennt davon. Mit Blick auf das 20-jährige Jubiläum der Städtepartnerschaft gründete sich jedoch ein Partnerschaftsverein mit dem Ziel, die Verbindung stärker in der Zivilgesellschaft zu verankern. Vorbereitet durch eine Veranstaltung in Istanbul fand dazu im Herbst 2009 eine Konferenz der Zivilgesellschaften in Berlin statt, in deren Rahmen Vertreter/innen von umweltpolitischen Gruppen, kritischen Stadtplaner/innen, Gewerkschaften und Frauenorganisationen aus beiden Städten über mehrere Tage eine Vielzahl von Kontakten sowohl mit den Stadtverwaltungen als auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen knüpften, Erfahrungen austauschten und weitere Kooperationen verabredeten. Inzwischen wird diese Initiative vom Senat für die zukünftige Zusammenarbeit mit Istanbul aufgegriffen.

www.berlin-istanbul.eu; www.berlinistanbul2009.org; www.berlin.de/rbmskzl/staedteverbindungen/istanbul.de.html

Ungeachtet der unterschiedlichen Kommunalverfassungen stellen die transnationalen Beziehungen eine Herausforderung für die Arbeit in den Kommunen dar. Denn sie sind **Querschnittsaufgaben**, die auch entsprechend in der Verwaltung zu verankern sind. Das Gleiche gilt für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips und der Lokalen Agenda (s. Kap. 4) sowie für die Europapolitik – mit beiden Bereichen gibt es viele Schnittmengen. Hier bestehen aber oft erhebliche Defizite. Während Städtepartnerschaften in der Regel im Bürgermeisteramt angesiedelt sind, wird die Agenda-Politik einschließlich der Eine-Welt-Politik zumeist von den Umweltämtern betreut. Die Erfüllung von Querschnittsaufgaben

erfordert «politische Führung». Das persönliche Engagement der Bürgermeister/innen ist ein ausschlaggebender Faktor, um Kontinuität herzustellen, politische Präsenz in der Öffentlichkeit zu zeigen und den Aktivitäten der Zivilgesellschaft zusätzliche politische Legitimation zu geben. Kommunalparlamente können dies wirkungsvoll unterstützen. Als notwendig hat sich eine zentrale Koordination der internationalen Aktivitäten der verschiedenen Fachbereiche erwiesen, die am besten im Bürgermeisterbüro angesiedelt wird. Auch eine Einbeziehung der Europa- und Migrationspolitik bietet sich an. Für größere Städte kann es sinnvoll sein, durch jährliche Berichte Rechenschaft abzulegen. Zum Teil gibt es eine zentrale politische Planung der Partnerschaftsarbeit in Form von umfassenden Aktionsplänen oder Vereinbarungen mit einzelnen Partnerstädten.²⁵

Zwischen den Akteuren aus Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft haben sich oft besondere **Strukturen der Zusammenarbeit** herausgebildet, in denen sich die Grenzen zwischen den Institutionen und Rollen verwischen: die Tradition der «Runden Tische», insbesondere im Bereich der Lokalen Agenda, sowie Partnerschaftskomitees und -foren, Beiräte der Kommunalparlamente, Netzwerke und regelmäßige Konferenzen mit sehr unterschiedlichen Akteuren.²⁶ Die Stadtverwaltungen unterstützen diese Arbeit vielfach finanziell oder durch die Bereitstellung von Infrastruktur, etwa Räumlichkeiten, für die laufende Arbeit. Städtepartnerschaften sind sehr von politischen Konjunkturen, personellen Veränderungen und Generationenwechseln abhängig. Manche stehen nur auf dem Papier oder erschöpfen sich darin, dass es alle ein, zwei Jahre Besuchsreisen gibt oder die Partnerstädte sich zu bestimmten Gelegenheiten wie Stadtfesten gegenseitig einladen. Einige ruhen über Jahre und werden zu neuen Anlässen, etwa den Jubiläen der Partnerschaft selbst, wieder belebt. Diejenigen, die aktiv sind, stoßen häufig an die Grenzen ehrenamtlichen Engagements. Daher ist es die Aufgabe der Kommunalpolitik, trotz der Finanzmisere der Kommunen die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten nach Möglichkeit zu unterstützen, Infrastruktur zur Verfügung zu stellen,²⁷ bei der Mobilisierung von Fördermöglichkeiten zu helfen und selbst Mittel in die Hand zu nehmen.

Städtepartnerschaften leben von der Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft und vom ehrenamtlichen Engagement. Sein Beitrag macht den

25 Einen exemplarischen Überblick über die Struktur und die Aktivitäten der Stadt Köln bieten die jährlichen Berichte des Büros für internationale Beziehungen, vgl. www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf01/europa/jahresbericht2008.pdf und frühere Jahresberichte; sowie die 2008 vorgelegte Gesamtkonzeption www.koelnglobal.de/site/informationen/koeln_und_die_globalisierung/staedtepartnerschaften; insgesamt www.stadt-koeln.de/7/europa/03402

26 Besonders ausgeprägt sind solche gemischten Strukturen in der Entwicklungszusammenarbeit und Eine-Welt-Politik, so zum Beispiel in Düsseldorf, vgl. www.duesseldorf.de/eineweltbeirat/index.shtml, Heidelberg (siehe Kasten S. 85), und Stuttgart, vgl. www.stuttgart.de/eine-welt; vgl. Kreher 2004.

27 Dies können auch Sachleistungen aus anderen Haushaltstiteln sein, wie die Bereitstellung von Räumlichkeiten, die Beteiligung an Besuchs- und Reisekosten oder die Übernahme von Übersetzungs- und Dolmetscherkosten.

Kern der Partnerschaftsarbeit aus: Sachverstand einbringen, Erfahrungen vermitteln, praktische Unterstützung leisten, Lernprozesse organisieren und die Partnerschaft «mit Leben füllen». Trotzdem hängt viel davon ab, eine **Finanzierung** für die Infrastruktur der Partnerschaft, für Reisen und für die Projektkooperation zu finden. Nur wenige Städte – vornehmlich die Großstädte – haben einen festen Etat für die Partnerschaftsarbeit. Zumeist wird die themen- und projektbezogene Arbeit aus den Fachetats oder durch Mittel der EU finanziert, die nicht nur für die einzelnen Politikbereiche, sondern auch für Städtepartnerschaften selbst ein Förderprogramm aufgelegt hat. Ansonsten sind die Partnerschaften auf eine Projektförderung aus anderen Quellen angewiesen. Dazu zählen Bundes- und Landesmittel oder Austauschprogramme wie das deutsch-französische oder das deutsch-polnische Jugendwerk. Kooperationspartner haben jedoch oft ein Eigeninteresse, das sich natürlich auch durch Einflussnahme ausdrückt. Darüber hinaus können aber auch neue kreative Formen des Fundraising oder des Sponsoring genutzt werden. Darüber hinaus können sich die Partnerkommunen gegenseitig bei der Mobilisierung von Mitteln unterstützen.

Finanzierungsmöglichkeiten

Die Finanzierung transnationaler Kontakte und Projekte kann sich aus öffentlichen und privaten Quellen speisen. Die folgende Liste benennt nur einige Möglichkeiten ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem stehen je nach Kommune, Land und Thema unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung.

Öffentliche Mittel:

- Ordentliche Haushaltsmittel für Partnerschaftsvereine und eigene Projektförderung von Projektenⁱ
- Mittel aus dem Bürgermeisterhaushalt (Öffentlichkeitsarbeit, Repräsentation etc.)
- Mittel aus Fachhaushalten der Kommunen
- Mittel aus dem Etat der Gemeindeparlamente
- Landesmittel (Pauschalzuweisungen, Projektmittel)
- Lottomittel
- Landesstiftungenⁱⁱ
- Bundesmittel für Projektförderung von NRO/Vereinen (z. B. im Bereich der EZ)
- EU-Mittel (Strukturfonds, Projektmittel aus verschiedenen Förderprogrammen u. a.)ⁱⁱⁱ

Private Mittel^{iv}

- Eigenmittel des Vereins
- Bürgerstiftungen
- Private Stiftungen
- Spenden und Sponsoring

■ «kreative Instrumente» wie die «Rest-Cent-Aktion»^v oder vom Gericht verhängte Bußgelder

Vgl. insgesamt den regelmäßig aktualisierten Bereich Förderinfos auf der Website des RGRE (www.rgre.de), den Finanzierungsratgeber der SKEW (www.service-eine-welt.de/finanzierungsratgeber/finanzierungsratgeber-start.html) sowie Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 79 ff. und die Informationen der Eine-Welt-AG der Länder (www.agl-einewelt.de/mmm1.php)

- i So hat zum Beispiel der Main-Kinzig-Kreis eigene Förderrichtlinien für Städtepartnerschaftsarbeit sowie für Friedensarbeit und Völkerverständigung erlassen; vgl. www.mkk.de/cms/de/online-service/foerderprogramme/foerderprogramme.html.
- ii Etwa die Stiftung Entwicklungszusammenarbeit in Baden-Württemberg (www.sez.de) oder die Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen (www.sue-nrw.de).
- iii Die Fördermöglichkeiten durch die EU sind vielfältig und unübersichtlich. Die Kompliziertheit der Antragstellung und der Abwicklung erfordert eine professionelle Beratung und ist zumeist nur über die Kommunalverwaltungen sinnvoll. Der Aufwand ist hoch, die Bewilligungsquote häufig gering. Die Vorhaben müssen zudem durch kommunale Mittel/Eigenmittel kofinanziert werden. Günstiger sehen die Möglichkeiten für die Förderung von Städtepartnerschaften im Rahmen des Programms «Europa der Bürgerinnen und Bürger» aus (http://ec.europa.eu/citizenship/index_de.htm), für die die EU eine Kontaktstelle bei der Kulturpolitischen Gesellschaft in Bonn eingerichtet hat (www.kontaktstelle-efbb.de). Zur kommunalen Dimension der EU-Förderung vgl. insgesamt die Broschüre der EFA-Fraktion im Europäischen Parlament (www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/498).
- iv Eine wichtige Informationsquelle über Stiftungen und Sponsoring sowie Finanzierungsmöglichkeiten allgemein ist das gemeinnützige Maecenata-Institut (www.maecenata.de).
- v Bei der «Rest-Cent-Aktion» spenden die Mitarbeiter/innen des öffentlichen Dienstes freiwillig automatisch den Centbetrag ihres Gehaltes, dies wird inzwischen in einigen Kommunen wie Hamburg und Köln praktiziert. Andere Möglichkeiten bieten öffentliche Fundraising-Aktionen, etwa Sponsorenläufe, Basare o.ä.

Das Engagement in den transnationalen Partnerschaften und Netzwerken stößt an vielfältige **Barrieren und Hindernisse**. Für die Partnerschaftsarbeit gibt es eine Reihe von Handreichungen und Leitlinien, die auf Probleme und ihre mögliche Überwindung hinweisen. Die Probleme reichen von der Planung von Partnerschaftsbeziehungen über die Fallstricke interkultureller Kommunikation bis hin zu ganz praktischen Fragen der Organisation.²⁸ Die mangelhafte Finanzierung durch die Kommunen ist ein zentrales Problem, nicht nur, weil viele kreative Ideen dadurch keinen Nährboden finden und die Möglichkeiten, auf private Geldquellen wie Spenden oder Sponsoring zurückzugreifen, sehr

²⁸ Vgl. als Handreichungen zur Städtepartnerschaftsarbeit die Website der deutschen Sektion des RGRE, www.rgre.de, Rubrik Partnerschaftsarbeit; sowie, konzentriert auf die Beziehungen zu Frankreich und Polen, das Institut für europäische Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit (IPZ) in Bonn (www.ipz-bonn.de); SKEW 2005a: DG 9; SKEW 2005b: DG 10; SKEW 2006: DG 6; www.twinning.org/en/page/ten-keys-to-success.html sowie CEMR 2007. Zur Notwendigkeit einer Evaluation vgl. Nitschke/Wilhelmy (2009)

beschränkt sind. Die Förderung von Projekten stellt darüber hinaus immer auch eine Anerkennung des persönlichen Engagements dar und ist in der Lage, zusätzliche Unterstützung in Politik und Verwaltung zu mobilisieren und dazu beizutragen, Widerstände zu überwinden. Auch die Teilnahme an Wettbewerben und die Auszeichnung mit Preisen wirken sehr motivierend und sind für die öffentliche Unterstützung wichtig.²⁹ Oft mangelt es nicht an der Anerkennung durch Kommunalpolitik und Öffentlichkeit, wenn es um die Demonstration der Völkerverständigung oder die Darstellung der Ergebnisse einzelner Projekte geht. Das Image des «Kommunaltourismus» werden die transnationalen Kontakte und Projekte aber nur dann überwinden, wenn ihr politischer – und oft ganz praktischer – Mehrwert deutlich gemacht wird. Das Profil der «kommunalen Außenpolitik» bedarf dazu in erster Linie politisch überzeugender Themen und Projekte, eines klaren Bekenntnisses der politischen Spitzen und der Multiplikatorwirkung, die die zivilgesellschaftlichen Träger mit ihren Projekten erreichen.

1.3 Kommunalpartnerschaften – ein Überblick

Die **internationalen Dachverbände der Kommunen** ermöglichen einen engen Austausch über die transnationalen Beziehungen ihrer Mitglieder und deren gemeinsame Arbeit in Netzwerken und stellen daher eine wichtige Informationsquelle dar, die auch für die Arbeit vor Ort nützliche Erfahrungen vermitteln und Anregungen geben kann. Um Informationen über die transnationalen Beziehungen von Städten, Gemeinden und Kreisen zu erhalten, kann man sich daher vor allem an den bestehenden Dachorganisationen (RGRE und Kommunale Spitzenverbände) orientieren.

Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas bzw. Council of European Municipalities and Regions (CEMR, frz. CCRE) wurde 1951 von fünfzig Bürgermeistern deutscher und französischer Städte gegründet. Er ist der größte Spitzenverband lokaler und regionaler Gebietskörperschaften in

²⁹ Hierzu zählen nicht nur die Auszeichnungen der Europäischen Union; vgl. den Golden Star im Rahmen des Förderprogramms Europa der Bürgerinnen und Bürger, <http://ec.europa.eu/citizenship>. Auch der Europarat vergibt Preise für städtepartnerschaftliche Zusammenarbeit, vgl. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Committee/ENA/Europa-Prize/PrizeIndex.htm>. 1984 gründete sich zum kontinuierlichen Austausch eine Vereinigung der Europapreisstädte (www.europeprize.net). Der Newsletter der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt und die Zeitschrift der deutschen Sektion des RGRE, Europa kommunal – jährlich in ihrem dritten Heft – informieren regelmäßig über Ausschreibungen und Vergabe. Auch eine Reihe von Netzwerken vergeben Auszeichnungen in einzelnen Themenbereichen.

Europa und zugleich die europäische Sektion des Weltverbandes United Cities and Local Governments (UCLG, s. Kasten S. 46). Ihm gehören die nationalen Kommunalverbände von über 30 europäischen Ländern an. Die Anlaufstelle für die deutsche Sektion, der rund 600 europaengagierte Städte, Gemeinden und Landkreise angehören, ist für alle drei Spitzenverbände – den Deutschen Städtetag (DST) mit seinem Forschungsinstitut Deutsches Institut für Urbanistik (difu), den Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) und den Deutschen Landkreistag (DLT) – der DST.

Der RGRE vertritt die Interessen seiner Mitglieder im europäischen Kontext, beispielsweise gegenüber der Europäischen Kommission, setzt sich für das Subsidiaritätsprinzip und die Förderung bzw. den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung in der Politik der EU ein und bündelt die für Kommunen relevanten Europa-Informationen auf seiner Website. Die deutsche Sektion gibt für ihre Mitglieder die zweimonatliche elektronische Publikation «Europa kommunal» heraus. Außerdem fördert er den Informations- und Erfahrungsaustausch der Kommunen untereinander. Er unterstützt zudem die Entstehung von Städtepartnerschaften und hat auf europäischer Ebene dafür ein eigenes Internetportal mit einer Partnerschaftsbörse eingerichtet.

www.rgre.de; www.twinning.org; www.ccre.org
www.staedtetag.de; www.dstgb.de; www.landkreistag.de; www.difu.de

Für den Bereich der **kommunalen Entwicklungszusammenarbeit** (KEZ) besteht mit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) ein Netzwerk, das die Aktivitäten in diesem Bereich umfassend dokumentiert und in dessen Publikationen sich eine Fülle von Praxisbeispielen findet – aus diesem Grunde wurde hier auch auf die kommunale Entwicklungszusammenarbeit weniger detailliert eingegangen.

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)

Die Servicestelle wird in Trägerschaft der vor allem vom BMZ finanzierten Durchführungsorganisation InWEnt gGmbH durchgeführt. Weitere Träger sind u. a. die kommunalen Spitzenverbände und eine Mehrzahl der Bundesländer. Die Servicestelle soll die kommunale Eine-Welt-Arbeit unterstützen, beraten und vernetzen. Sie hat eine umfangreiche Website und gibt einen monatlichen Newsletter sowie die beiden Publikationsreihen «Dialog Global» und «Material» heraus, außerdem zahlreiche Studien, Handlungsempfehlungen, Leitfäden und Veranstaltungs- und Projektdokumentationen zu den Themen kommunale Partnerschaften, Migration und Entwick-

lung auf lokaler Ebene und faire Beschaffung. Sie führt mit externen Mitteln finanzierte Projekte durch, die die kommunale Entwicklungszusammenarbeit einer kritischen Prüfung unterziehen und sie durch neue Themen und Projekte weiterentwickeln sollen. Die alle zwei bis drei Jahre stattfindende Bundeskonferenz dient als Forum zur Vernetzung, ebenso wie Bürgermeisterkonferenzen zu unterschiedlichen Themen. Außerdem berät und unterstützt sie Länder und Kommunen individuell bei ihren Aktivitäten.

Von der Servicestelle aktuell durchgeführte Projekte sind unter anderem die Unterstützung und Qualifizierung von kommunalen Dreieckspartnerschaften mit Frankreich und Burkina Faso, die Untersuchung der Rolle der Diaspora in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ziel der Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Migrant/innen-selbstorganisationen und kommunalen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und ein kommunales Netzwerk zum Bürger- und Beteiligungshaushalt. In der Vergangenheit zählten eine Kampagne zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und die Koordinierung der von der Bundesregierung ins Leben gerufenen Partnerschaftsinitiative für den Wiederaufbau nach dem Tsunami in Südostasien zu den Aktivitäten. Zudem veranstaltet die SKEW den Wettbewerb *Hauptstadt des Fairen Handels*. Die Themen unterliegen einer kontinuierlichen Weiterentwicklung, auf der zukünftigen Tagesordnung stehen vor allem der Klimawandel und Klimapartnerschaften.

In der regelmäßigen Publikation Dialog Global (DG) finden sich zahlreiche weitere Praxisbeispiele aus der Arbeit von Städtepartnerschaften (insbesondere in DG 9 (2005a), 19 (2008) und 20 (2009)).

www.service-eine-welt.de

Für die Partnerschaftsbeziehungen innerhalb Europas und die vielfältigen Netzwerke der EU gibt es eine solche Vernetzung nur zum Teil über den Rat der Gemeinden und Regionen Europas sowie, konzentriert auf die Beziehungen zu Frankreich und Polen, beim Institut für europäische Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit (IPZ) in Bonn.³⁰ Darüber hinaus kann das vom Auswärtigen Amt finanzierte Institut für Auslandsbeziehungen (ifa), das sich vornehmlich der kulturellen Zusammenarbeit widmet, insbesondere mit seiner Bibliothek zu Rate gezogen werden.³¹ Die Internetauftritte der Städte, Gemeinden und Kreise haben in der Regel eine – allerdings zum Teil schwer zu findende und manchmal veraltete – Rubrik Städtepartnerschaften, diese sind

³⁰ www.ipz-bonn.de.

³¹ www.ifa.de.

aber von sehr unterschiedlicher Qualität.³² Die einfachste Recherchemöglichkeit über die jeweiligen Partnerschaften ist Wikipedia. Hilfreich können auch die Internetauftritte der Länderfreundschaftsgesellschaften (z. B. Deutsch-Finische Gesellschaft) oder anderer Institutionen sein, die sich dem binationalen Austausch widmen (z. B. Deutsch-Französisches Jugendwerk).

Zentrale Informationsquelle über Anzahl und Verteilung der bestehenden Partnerschaften ist die Datenbank der deutschen Sektion des RGRE.³³ Das gesamte Ausmaß und die vielfältigen Inhalte der transnationalen Aktivitäten sind jedoch kaum überschaubar. Neben die klassischen bilateralen Partnerschaften und Freundschaften sind zunehmend multilaterale Beziehungen und Netzwerke getreten (vgl. Kap. 1.4). Zudem existieren zahlreiche Formen der Kooperation und Zusammenarbeit innerhalb von zeitlich begrenzten Projekten oder projektbezogenen Netzwerken, die von der Europäischen Union initiiert und finanziert werden. Allein das regionalspezifische Förderprogramm der EU für kommunale Kooperation mit Lateinamerika URB-AL hat zwischen 1995 und 2008 über 750 Kommunen aus Europa und Lateinamerika in 13 thematischen Netzwerken und über 180 Projekten zusammengebracht.³⁴ Genaue Angaben über die Anzahl der existierenden Netzwerke oder die Zahl der Städte, die sich in solchen engagieren, gibt es jedoch nicht.

Partnerschaften bestehen nicht nur zwischen Städten, sondern auch zwischen Gemeinden und Kreisen bzw. den entsprechenden Körperschaften in den Partnerländern, auch wenn sich im Sprachgebrauch der Begriff «**Städtepartnerschaften**» als Sammelbezeichnung eingebürgert hat. In seinen Publikationen fasst der RGRE die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise meist unter dem Begriff der «**Kommunalpartnerschaften**» zusammen.³⁵ Der Begriff der Kommunalpartnerschaften bezeichnet im engeren Verständnis nur diejenigen Beziehungen zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen, die durch eine formelle Vereinbarung und daher mit einer gewissen Verbindlichkeit, ohne zeitliche Begrenzung und über eine punktuelle Projektkooperation hinaus eine Verbindung eingehen. Städtepartnerschaften bestehen nicht nur unter selbständigen Kommunen und Kreisen; auch Ortsteile – zum Beispiel wenn sie eingemeindet wurden – oder die Bezirke der Stadtstaaten unterhalten oft eigene Partnerschaften, zusätzlich zu deren Partnerschaften auf Landesebene.

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas unterscheidet zwischen Partnerschaften, Freundschaften und Kontakten. Die im Folgenden verwen-

32 Außerdem sind die Jahresberichte, die einige Städte wie Köln oder Nürnberg elektronisch und gedruckt herausgeben, sowie die internationalen Netzwerke eine Fundgrube für Anregungen und Kontakte. Ein Manko ist, dass viele Websites der Städte keine Hinweise auf die Partnerschaftsvereine oder andere zivilgesellschaftliche Träger der Partnerschaften enthalten.

33 www.rgre.de/partnerschaftsarbeit/rgre-staedtepartnerschaften.htm.

34 http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm. Vgl. www.observ-ocd.org sowie SKEW 2010, Material Nr. 39.

35 Vgl. Spengler 2009a.

deten Zahlen aus der RGRE-Datenbank beziehen sich nur auf formelle Partnerschaften von Städten, Kreisen und Gemeinden. Da die Grenzen jedoch fließend sind, verwenden wir hier den Begriff «Städtepartnerschaften» übergreifend für alle Beziehungen zwischen Kommunen, die nicht rein informeller und punktueller Natur sind.³⁶

Typen von transnationalen Beziehungen zwischen Kommunen

Der RGRE unterscheidet folgende Typen von kommunalen Auslandsbeziehungen:

- Partnerschaft: Förmliche, zeitlich und sachlich nicht begrenzte Partnerschaft, beruhend auf einem Partnerschaftsvertrag (Partnerschaftsurkunde).
- Freundschaft: Eine Verbindung, die auf einer Vereinbarung beruht, aber zeitlich begrenzt ist und/oder genau spezifizierte Projekte der Beziehung benennt.
- Kontakt: Eine Verbindung ohne förmliche Festigung.

Die Kategorien sind nicht trennscharf. Die verbindliche schriftliche Form der Partnerschaften und Freundschaften kann neben förmlichen Verträgen auch aus Kooperationsvereinbarungen, Projektverträgen, Chartas, gemeinsamen Erklärungen oder Ratsbeschlüssen bestehen. Zum Teil werden in regelmäßigen Abständen Memoranden über die Schwerpunkte und Aktionspläne der Zusammenarbeit vereinbart. Andere Städte schließen zeitlich begrenzte Vereinbarungen über «Projektpartnerschaften» ab, weil sie die Verbindlichkeit und den finanziellen und politischen Aufwand klassischer Städtepartnerschaften scheuen. Wenn die Zusammenarbeit stärker durch zivilgesellschaftliche Vereine etc. bestimmt wird, werden häufig Kommunalpolitik und Stadtverwaltungen nur am Rande durch förmliche Vereinbarungen einbezogen.

www.rgre.de; vgl. SKEW 2007b: DG 16, S. 40-43; Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 16

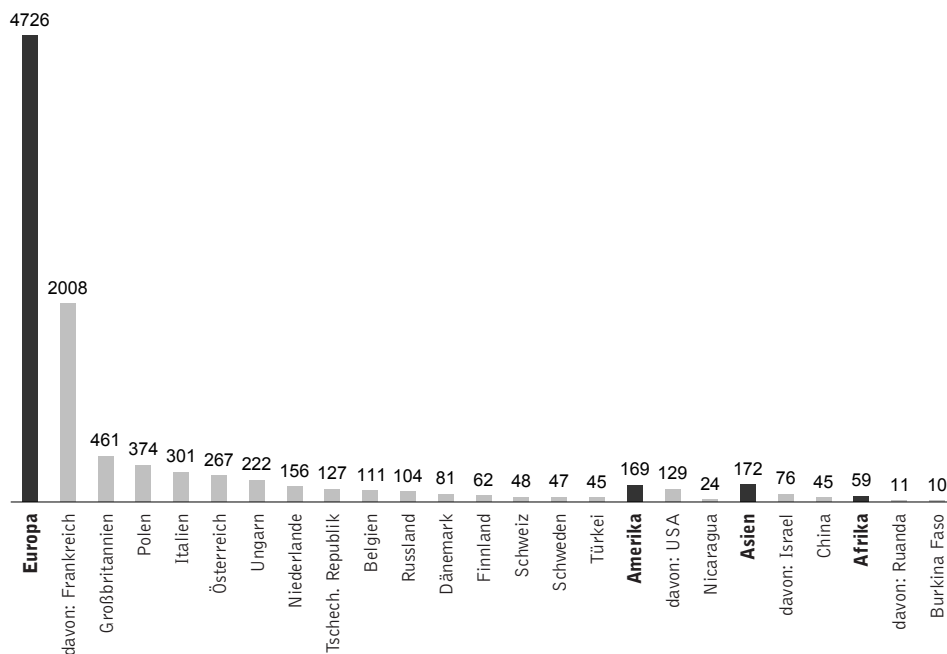
Die **Zahl der bestehenden Kommunalpartnerschaften** in diesem weiten Sinne ist schwierig zu erfassen. Der RGRE sprach 2006 von über 17.000 partnerschaftlichen Verbindungen allein zwischen Kommunen in Europa,³⁷ diese Angabe stützte sich jedoch nur auf die bei den nationalen Sektionen gemeldeten Partnerschaften. Tatsächlich dürfte die Zahl um einiges höher liegen.

³⁶ Wir haben in dieser Publikation nicht durchgängig eine einheitliche Terminologie verwendet – wenn in den allgemeinen Aussagen von Städte- oder Kommunalpartnerschaften gesprochen wird, so sind die Partnerschaften der Kreise immer mitzudenken. Weitere umfassende Bezeichnungen sind Kommunal- oder Städtebeziehungen bzw. transnationale Beziehungen von Kommunen.

³⁷ CEMR 2007.

Für Deutschland gilt die Datenbank der deutschen Sektion des RGRE³⁸ als die verlässlichste Quelle, doch auch hier gilt zu bedenken, dass nicht jede Kommune ihre Verbindungen auch meldet.³⁹ Gegenwärtig (Februar 2010) sind rund 5.100 offizielle Partnerschaften deutscher Kommunen mit Städten und Gemeinden im Ausland verzeichnet. 4.700 davon bestehen mit Kommunen in Europa, allein 2.000 nach Frankreich. Außerhalb Europas dominieren die USA mit 129 Verbindungen, gefolgt von Israel (76) und China (44) (s. Grafik).

Grafik 1: Städtepartnerschaften deutscher Städte und Gemeinden

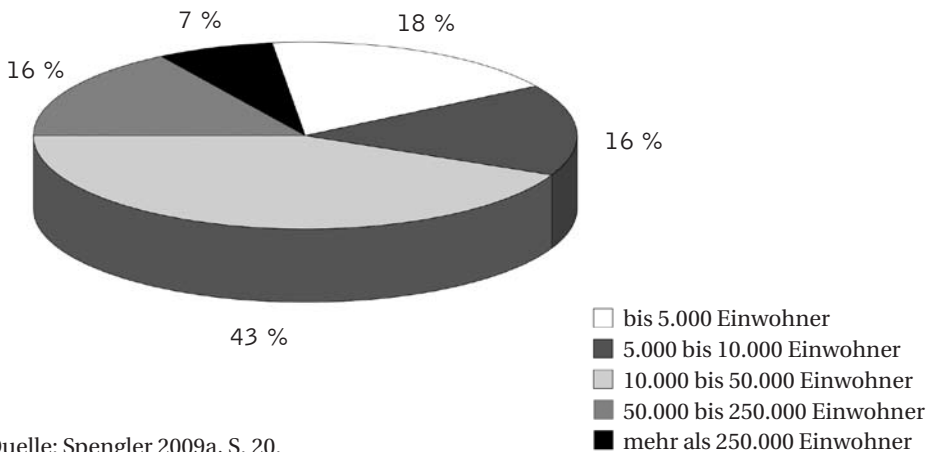


Quelle: Datenbank des RGRE; eigene Darstellung.

- 38 www.rgre.de/partnerschaftsarbeit/rgre-staedtepartnerschaften.htm. Einen detaillierten Überblick bietet Spengler 2009a.
- 39 Außerdem erfassen die Statistiken der deutschen Sektion des RGRE – mit Ausnahme der Stadtstaaten – keine Stadtteil- oder Bezirkspartnerschaften. Es wird geschätzt, dass unter Einbeziehung der nicht gemeldeten Partnerschaften die Zahlen bis zu einem Drittel höher sein können. Bei einem weiteren Verständnis, so ergibt eine Studie der SKEW, bestehen zu China 88 statt 44 Städtebeziehungen; eine israelische Zeitungsquelle nennt circa 100 statt 76 deutsch-israelische Verbindungen. Von polnischer Seite werden aufgrund einer Befragung von 3.000 polnischen Kommunen 862 Partnerschaften von Städten und Gemeinden und 135 von Landkreisen genannt, während die Liste des RGRE 372 Partnerschaften umfasst; vgl. Lwowski 2010, S. 44. Andererseits sagen die Zahlen natürlich noch nichts darüber aus, wie aktiv die Partnerschaften tatsächlich sind. Sicherlich existiert eine gewisse Anzahl der früher einmal dem RGRE gemeldeten Partnerschaften nur noch auf dem Papier.

Die meisten Partnerschaften unterhalten Kommunen in den großen Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen, hier bestehen jeweils über tausend Verbindungen. In Nord- und Ostdeutschland sind die Zahlen dagegen deutlich geringer, was auch an der Siedlungsdichte liegt. Bei der **Verteilung der Partnerschaften** auf die einzelnen Städte und Gemeinden lässt sich beobachten, dass große Städte besonders viele Kontakte pflegen. So unterhalten die 81 deutschen Großstädte allein knapp 670 Partnerschaften. Die etwa 10.000 Gemeinden unter 5.000 Einwohnern sind hingegen insgesamt nur rund 870 Partnerschaften eingegangen und konzentrieren sich dabei zumeist auf eine Partnerschaft. Die große Masse der Partnerschaften stellen aber die Kommunen und Kreise zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern, nämlich 43 Prozent (s. Grafik).⁴⁰

Grafik 2: Deutsche Kommunalpartnerschaften – Nach Größenklassen



Quelle: Spengler 2009a, S. 20.

Die Datenbank des RGRE bietet leider keine Differenzierung nach Städten, Gemeinden und Kreisen, so dass man auf Schätzungen angewiesen ist. Laut dem Deutschen Landkreistag unterhalten neben den kreisangehörigen Gemeinden auch die 301 Landkreise in Deutschland rund 320 partnerschaftliche Verbindungen. Insgesamt darf eine Konzentration auf die Aktivitäten der großen Städte nicht den Blick dafür verstellen, dass kleinere Städte und Gemeinden und Landkreise in der Fläche sehr viele Menschen erreichen und damit für die Völkerverständigung und die Bewältigung der lokalen Probleme in einer internationalen Perspektive eine große Bedeutung haben (s. Kasten Rhein-Sieg-Kreis, S. 19).

⁴⁰ Alle Zahlen stammen aus der RGRE-Datenbank.

1.4 Über bilaterale Zusammenarbeit hinaus – neue Formen multilateraler Kooperation und transnationaler Netzwerke

Mit dem wachsenden Bewusstsein um die Komplexität der Probleme und die gemeinsamen, aber unterschiedlichen Herausforderungen, denen sich Kommunen in aller Welt gegenübersehen, veränderte sich in den letzten zwanzig Jahren auch die Form der transnationalen Zusammenarbeit von Kommunen. Neben den bilateralen Partnerschaften besteht seit den späten 1980er Jahren eine Tendenz zur multilateralen transnationalen Zusammenarbeit im Rahmen von Netzwerken oder Bürgermeisterkonferenzen zu allen erdenklichen Themen. Während die klassischen Städtepartnerschaften weiterhin den bedeutsamsten Teil der kommunalen Außenbeziehungen ausmachen, wurden sie zunehmend durch diese vielfältigen multilateralen Kooperationsformen ergänzt, die tendenziell globaler, flexibler und themenorientierter sind.

Neben Partnerschaften zwischen zwei Städten traten **tri- und multilaterale Beziehungen**. Nürnberg ist bereits 1954 eine Partnerschaft mit Nizza, Venedig, Locarno und Brügge eingegangen. Köln unterhält seit 1958 eine «Ringpartnerschaft» mit fünf Städten aus den anderen Gründungsmitgliedern der EWG, die inzwischen über die klassischen Aktivitäten hinaus eine Nachhaltigkeits-Charta verabschiedet haben (s. Kap. 5.1 und Kasten S. 51).⁴¹ Bereits 1978 wurde zum ersten Mal auf Initiative von Vence, der französischen Partnerstadt von Lahnstein, eine «Dreieckspartnerschaft» mit Ouahigouya in Burkina Faso abgeschlossen.⁴² Als außergewöhnliches Beispiel ist außerdem die «Douzelage» zu nennen, in der je eine Gemeinde aus den EU-Mitgliedstaaten, das heißt inzwischen über die ursprünglichen zwölf hinaus 23 kleinere Kommunen aus fast allen Ländern der EU – in Deutschland Bad Kötzing (BY) mit 7.500 Einwohnern –, partnerschaftlich miteinander verbunden sind.⁴³

Zunehmend vernetzen sich auf Einladung einer Kommune auch deren Partnerstädte untereinander. Manchmal geschieht dies sogar noch unter Beteiligung von deren Partnern. Ziel solcher Verbünde ist ein breiter Erfahrungsaustausch oder gemeinsame Projekte unter Partnern, die einander schon kennen und zu denen eher ein Vertrauensverhältnis besteht (s. Kasten Iserlohn).⁴⁴

Iserlohn: Allgemeine Konferenz der Partnerstädte

Im Dezember 2007 lud Iserlohn (NRW) alle neun Partnerstädte und deren Partner zu einer Städtepartnerschaftskonferenz. 120 Teilnehmer aus vierzehn Städten diskutierten gemeinsam über Perspektiven und mögliche

⁴¹ www.stadt-koeln.de/7/europa/staedtepartnerschaften.

⁴² www.lahnstein.de/partnerstaedte/ouahigouya.html; www.service-eine-welt.de/dreieckspartnerschaften/dreieckspartnerschaften-modellkommunen_lahnstein.html.

⁴³ www.douzelage.org.

⁴⁴ Vgl. auch die Beispiele in Kap. 5.

Projekte innerhalb von Städtepartnerschaften. Aus dieser Partnerschaftsbörse für Kooperationsideen erwachsen schon ein Jahr später konkrete Projekte: eine Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, ein Stadtentwicklungsprojekt im Rahmen des EU-Programms INTERREG IV B und internationale Jugendbegegnungen. Die Teilnehmer haben damit über ihre eigenen Partnerstädte hinausgehend ein ganz Europa umfassendes Netzwerk geschaffen, das ein großes Potenzial besitzt.

www.iserlohn.de/Stadtportraet/Partnerstaedte/konferenz.php

Eine weitere Form der multilateralen Zusammenarbeit besteht darin, dass sich alle Kommunen mit Partnerstädten in einem bestimmten Land zu **gemeinsamen Konferenzen** treffen und Erfahrungen austauschen. Obwohl der Nutzen zum Austausch und zur Bündelung von Ideen, Erfahrungen und Aktivitäten offensichtlich ist, besteht hier ein erhebliches Defizit an einer Vernetzung, an der die Partnerstädte und ihre zivilgesellschaftlichen Träger direkt beteiligt sind.⁴⁵ Solche Netzwerke müssten über den – sicherlich sinnvollen – Austausch von Vertretern der Spitzenverbände hinausgehen. Keinerlei Austausch besteht zum Beispiel zwischen den Städtepartnerschaften mit der Türkei, obwohl sich dies angesichts der großen Migrationsgemeinschaften anbietet. Solche Netzwerke bedürfen einer dauerhaften Trägerschaft, schon allein wegen der Kontinuität und des nicht unwesentlichen organisatorischen Aufwandes. Diese Träger sind – wie zum Beispiel im Falle Frankreichs und Polens⁴⁶ – die kommunalen Spitzenverbände oder die Länder-Freundschaftsgesellschaften, deren Sektionen vor Ort oft den zivilgesellschaftlichen Träger, den «Partnerschaftsverein», bilden, wie im Falle Finnlands⁴⁷ und Russlands⁴⁸. Auch können Einladungen durch die deutsche Botschaft, wie 2009 in Belgien⁴⁹, oder politische Anlässe, wie eine inter-

45 Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt will als Konsequenz aus dem Projekt zu kommunalen Dreieckspartnerschaften regionale Partnerschaftskonferenzen als neues Format praktizieren und 2010 eine Konferenz der kommunalen Partnerschaften mit Afrika durchführen.

46 Vgl. Lwowski 2010.

47 Vgl. www.deutsch-finnische-gesellschaft.de/aktivitaeten/stadtepartner. Der deutsch-finnische Kommunalpartnerschaftskongress findet alle drei Jahre statt, zuletzt im September 2008 in Mülheim a. d. Ruhr; vgl. Holle 2008 sowie www.muelheim-ruhr.de/cms/deutsch-finnische_staedtepartnerschaftskongress.html.

48 Das Deutsch-Russische Forum veranstaltet Städtepartnerkonferenzen in Kooperation mit der Deutschen Sektion des RGRE und der Internationalen Assoziation «Partnerstädte» (Moskau). Die Konferenzen finden im Zweijahresrhythmus abwechselnd in Russland und Deutschland statt. Es hat außerdem ein Informationsportal für Städtepartnerschaften und regionale Kooperationen eingerichtet; vgl. www.deutsch-russisches-forum.de sowie www.russlandpartner.de. Dort findet sich auch eine Liste der Städtepartnerschaften und -freundschaften.

49 Vgl. Spengler 2009b; www.bruessel.diplo.de/vertretung/bruessel/de/startseite.html; www.rgre.de/partnerschaftsarbeit/partner_de_be.htm.

nationale Konferenz anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Staates Israel⁵⁰, zu einem Austausch führen.

Die multilaterale Vernetzung kann auch durch **Pilotprojekte und (Förder-) Programme** angeregt oder, wie im Falle der trilateralen Kooperation deutscher und französischer Partnerstädte mit Kommunen in Burkina Faso, gestärkt werden.⁵¹ Die Europäische Kommission hat die multilaterale Kooperation auf kommunaler Ebene zu einem zentralen Bestandteil ihrer Philosophie gemacht, Europa «von unten» zu bauen, und finanziert seit vielen Jahren zahlreiche Projekte auf dieser Ebene. Auch die strukturpolitischen Förderprogramme zielen zum Teil auf eine Zusammenarbeit von mehreren Städten, ebenso wie die Programme für Beitrittsländer oder im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei handelt es sich häufig um neue multilaterale Projektverbünde, die nicht auf bereits bestehenden Partnerschaften aufbauen. Sie sind zunächst zeitlich und thematisch begrenzt; aus ihnen kann jedoch, wenn sie sich als fruchtbar erweisen und eine Kommune die politische Initiative ergreift, auch eine dauerhafte Zusammenarbeit erwachsen (s. Kasten Cities for Mobility).

Cities for Mobility

Im Rahmen des Programmes URB-AL förderte die EU seit 1995 die Bildung thematischer Netzwerke zwischen Städten in Lateinamerika und Europa. Von 2000 bis 2003 koordinierte die Stadt Stuttgart (BW) das Unternetzwerk «Steuerung der urbanen Mobilität». Nach Auslaufen der Förderung setzte sich die Stadt für eine Fortführung der Zusammenarbeit ein und gründete das unabhängige Netzwerk Cities for Mobility, dem sich neben den ursprünglichen Projektpartnern auch weitere Städte sowie Unternehmen und Institutionen angeschlossen haben. Die Handlungsfelder umfassen das Thema anhand der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: sozial gerechte, wirtschaftsfördernde und umweltfreundliche Mobilität. Aktuell zählt das Netzwerk 441 Mitglieder aus 63 Ländern (circa 100 aus Deutschland, davon 14 lokale Gebietskörperschaften). Dazu erarbeitet das Netzwerk innovative Konzepte, verbreitet praktische Erfahrungen, konzipiert und führt Projekte im Verkehrsbereich durch, organisiert Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch und berät die Mitglieder über Fördermittel und den Aufbau von Industriepartnerschaften zur Durchführung von Pilotprojekten. Außerdem vermittelt das Koordinierungsbüro in Stuttgart Experten zu bestimmten Fragestellungen.

www.cities-for-mobility.net; SKEW 2010, Material Nr. 39, Kasten 3

⁵⁰ Vgl. Dieckmann 2008.

⁵¹ Vgl. www.service-eine-welt.de/dreieckspartnerschaften/dreieckspartnerschaften-start.html.

Eine transnationale Vernetzung von Kommunen findet jedoch nicht nur im Bereich der Partnerschaften statt. Neben den internationalen Spitzenverbänden RGRE (s. Kasten S. 31) und UCLG (s. Kasten S. 46) bildeten sich darüber hinaus ab Mitte der 1980er Jahre zunehmend auch breit angelegte transnationale Vereinigungen von Kommunen, in denen diese direkt Mitglied werden konnten, wie beispielsweise das Netzwerk europäischer Großstädte EUROCITIES (s. Kasten). Diese **Netzwerke** erfüllen für ihre Mitglieder drei Funktionen: Sie vertreten ihre Interessen im internationalen Kontext, informieren und beraten sie und fördern den Erfahrungsaustausch der Mitglieder untereinander.

EUROCITIES

Das Netzwerk EUROCITIES wurde 1986 von den Bürgermeistern sechs großer europäischer Städte, darunter Frankfurt/M., gegründet und vertritt heute über 130 Großstädte aus über 30 europäischen Ländern. Es versteht sich als Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten und veranstaltet Workshops und Konferenzen zu allen kommunalpolitisch relevanten Themen, immer in Bezug zur speziellen Situation in Großstädten. Außerdem versteht sich das Netzwerk als Interessenvertretung seiner Mitglieder in der europäischen Politik. Es versucht zum Beispiel, Einfluss auf die neuen Strukturförderprogramme der EU ab 2011 zu nehmen, und arbeitet mit europäischen Institutionen zusammen. Bei der Jahreskonferenz 2003 haben sich die Mitglieder zum Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung bekannt, dessen Förderung in Zukunft ein Schwerpunkt des Netzwerks sein soll.

www.eurocities.eu

Die Zahl solcher Netzwerke nahm innerhalb der letzten Jahrzehnte immer stärker zu und ist mittlerweile unüberschaubar geworden.⁵² Dabei lassen sich transnationale kommunale Netzwerke anhand verschiedener Kriterien unterscheiden:

Erstens variiert die **territoriale Reichweite**, so gibt es einerseits globale Netzwerke wie ICLEI (s. Kasten S. 80) und andererseits auf eine bestimmte Region beschränkte Zusammenschlüsse wie EUROCITIES für Europa oder die Union of the Baltic Cities (UBC) für den Ostseeraum (s. Kasten). Zudem kann die Mitgliedschaft zum Teil an Bedingungen wie beispielsweise eine bestimmte Mindesteinwohnerzahl geknüpft sein.

⁵² Analysen und Einschätzungen von transnationalen kommunalen Netzwerken sind zahlreich; vgl. einführend Kern 2001 und 2002.

Ostseenetzwerk Union of the Baltic Cities (UBC)

Die Union of the Baltic Cities (UBC) ist eine Vereinigung von über 100 Städten aus den zehn Ostseeanrainerstaaten, die 1991 gegründet wurde. Zwei weißrussische Städte haben einen Beobachterstatus. Ziel ist eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung und zur Förderung von Kultur und Demokratie im Ostseeraum. Dazu arbeiten die Städte in dreizehn verschiedenen Kommissionen zu allen Politikfeldern zusammen, zum Beispiel zu Energie, Tourismus oder Stadtplanung. Die Kommissionen treffen sich unabhängig voneinander, organisieren Veranstaltungen und eigene Projekte und kooperieren mit externen Partnern. Das Netzwerk vertritt außerdem die Interessen der Mitgliedsstädte gegenüber der EU und formuliert Stellungnahmen und Positionspapiere zu deren Vorhaben. Es hat ein eigenes Netzwerk der städtischen EU-Koordinatoren eingerichtet.

www.ubc.net

Zweitens lassen sich Netzwerke nach dem **Grad ihrer Spezialisierung** unterscheiden. Während EUROCITIES und die UBC alle Bereiche der Stadtpolitik abdecken, beschäftigt sich das Klima-Bündnis ausschließlich mit Klimapolitik. Dabei lässt sich in den letzten Jahren eine eindeutige Tendenz zur Spezialisierung ausmachen, entweder durch die Neugründung von Netzwerken oder die Einrichtung von spezialisierten Unternetzwerken oder Arbeitszusammenhängen. Inzwischen gibt es Netzwerke zu allen politischen Themen. Zum Teil sind ähnliche Netzwerke aus unterschiedlichen Kontexten heraus entstanden und arbeiten vielfach nebeneinander her.⁵³

Drittens kann ein Netzwerk **zeitlich befristet oder unbefristet** sein, wobei erstere häufig auf Initiative der EU beispielsweise im Rahmen von Modellprojekten und Förderprogrammen entstehen und sich nach Auslaufen der Förderung auflösen oder in ein neues dauerhaftes Netzwerk – wie im Falle der Cities for Mobility (s. o.) – transferiert werden.

Viertens lassen sich Netzwerke idealtypisch nach ihren **Aktivitäten** in vornehmlich extern, an Interessenvertretung, und intern, an Erfahrungsaustausch, orientierte unterscheiden. Diese Orientierungen verbinden und ergänzen sich natürlich in der Realität.

Ein charakteristisches Kennzeichen transnationaler Städtenetzwerke ist ihre **horizontale Organisationsstruktur**, die mit einer sehr flachen Hierarchie verbunden ist. Die Geschäftsführung ist in der Verwaltung einer der Mitgliedsstädte oder in einem eigenständigen Büro angesiedelt, zum Teil ergänzt durch regionale und/oder thematische Koordinatoren. In einem politischen Steue-

⁵³ Das ist inzwischen vor allem im Bereich Klima der Fall, auch wenn es dort jetzt Ansätze zur Kooperation gibt; s. Kap. 5.1.

rungsgremium sitzen meist hochrangige Vertreter der aktivsten Mitgliedsstädte. Die Intensität des Engagements einzelner Städte unterscheidet sich dabei sowohl zwischen verschiedenen Netzwerken als auch innerhalb eines einzigen Netzwerkes stark. Besonders in großen Zusammenschlüssen ist die überwiegende Mehrheit der Mitgliedsstädte eher passiv, während das Geschehen von einer kleinen Gruppe von Vorreitern dominiert wird. Dabei handelt es sich häufig um die Städte, auf deren Initiative das Netzwerk zurückgeht und die das Netzwerk auch nach außen repräsentieren.

Der Mehrwert einer Mitgliedschaft besteht für alle im **Austausch von Expertise und Erfahrungen** und der Bereitstellung von Informationen.⁵⁴ Als Anreiz, die gewonnenen Anstöße auch umzusetzen, richten viele der mit nur einem Thema oder Ziel befassten Netzwerke Best-Practice-Datenbanken ein, vergeben Preise für besonders vorbildliche Projekte oder bieten Zertifizierungen an. Daneben nimmt auch die Durchführung von Projekten einen zunehmend großen Raum ein, da die Netzwerke zugleich eine Kontaktbörse für potenzielle Kooperationspartner sind, beispielsweise in Hinblick auf EU-Projekte, und zum Teil auch selbst Mittel verteilen.

Über die Netzwerkfunktionen hinaus sind die multilateralen Zusammenschlüsse selbst politische Akteure. Sie vertreten die Interessen ihrer Mitglieder, versuchen Entscheidungen zu beeinflussen und beteiligen sich an deren Umsetzung. Mit ihrer demokratischen Legitimation und dem Anspruch der Bürgernähe nehmen Bürgermeister/innen und Netzwerke von Kommunen Einfluss auf die europäische und internationale Politik durch **Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit** und die Teilnahme an Konsultationsverfahren. Bei Entscheidungen innerhalb der EU spielen Vereinigungen von Kommunen oft von Beginn an eine bedeutende Rolle. Der Dachverband UCLG (s. Kasten S. 46) und große Netzwerke wie das internationale Großstadt-Netzwerk Metropolis sind in Foren der UNO oder der Weltbank vertreten. Kommunale Netzwerke formulieren im Rahmen von Konferenzen öffentlichkeitswirksame Appelle oder nehmen als gleichwertige Partner an internationalen Verhandlungen teil. Im Bereich der Klimapolitik üben Netzwerke durch Selbstverpflichtungen der Städte Druck auf die nationalen Regierungen aus (s. Kap. 5.1).

Transnationale kommunale Netzwerke (Auswahl)

EUROCITIES: Europäische Großstädte (www.eurocities.eu, s. Kasten S. 41)

UBC: Nachhaltige Entwicklung im Ostseeraum (www.ubc.net, s. Kasten S. 42)

Allianz in den Alpen: Nachhaltige Entwicklung im Alpenraum, Umsetzung der Alpenkonvention (www.alpenallianz.org)

⁵⁴ Zum Vorgang des inter- und intrakommunalen Lernens in und durch Städtenetzwerke, den Potenzialen und Herausforderungen, vgl. Strassheim/Oppen 2006.

Maritime City Network (MCN): Hafenstädte (www.maritime-city.net)

ICLEI: Nachhaltigkeit, Umweltschutz (www.iclei.org, s. Kasten S. 80)

Energie-Cités: Nachhaltige Energiepolitik (www.energie-cites.eu)

Klima-Bündnis: Klimaschutz, Schutz des Regenwaldes
(www.klimabuendnis.org, s. Kasten S. 97)

Weltklimarat der Bürgermeister (World Mayors Council on Climate Change – WMCCC) (www.iclei.org/index.php?id=7192)

Local Action for Biodiversity: biologische Vielfalt
(www.iclei.org/index.php?id=city-cases)

Association of Cities and Regions for Recycling and Sustainable Resource Management – ACR+: Kreislaufwirtschaft (www.acrplus.org)

Boden-Bündnis: Nachhaltiger Umgang mit Böden
(www.bodenbuendnis.org)

Polis: Innovative und nachhaltige kommunale Verkehrspolitik
(www.polis-online.org)

Cities for Mobility: Nachhaltige Verkehrspolitik
(www.cities-for-mobility.net, s. Kasten S. 40)

Cities for Children: Kinderfreundliche Stadt
(www.citiesforchildren.eu), s. Kasten S. 107)

Weltbündnis Städte gegen Armut – World Cities Alliance against Poverty (WACAP) (www.wacapcities.org)

Educating Cities: Städte als Lern- und Bildungsorte
(<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do>)

XARXA FP: Berufsausbildung, Berufseinstieg
(http://w10.bcn.es/APPS/wprxarxafp/html/deutsch_objectius.html)

Bürgermeister für den Frieden: Atomare Abrüstung
(www.mayorsforpeace.de; www.mayorsforpeace.org, s. Kasten S. 64)

Europäisches Forum für urbane Sicherheit: Innere Sicherheit
(www.fesu.org)

Global Cities Dialogue: Informationsgesellschaft
(www.globalcitiesdialogue.com)

Seit der Rio-Konferenz von 1992 bildet sich, initiiert und koordiniert von ICLEI, außerdem die Praxis heraus, am Rande großer internationaler Konferenzen **Treffen der Bürgermeister/innen** der beteiligten Staaten abzuhalten, die eigenständig – und durchaus auch im Dissens mit den offiziellen nationalen

Positionen – die Interessen der kommunalen Ebene in den Verhandlungsprozess einbringen, Forderungen an die staatlichen Politiken formulieren und ihren eigenen möglichen Beitrag zur Bewältigung der Probleme artikulieren.⁵⁵ Meilensteine hierfür waren der Weltgipfel in Johannesburg, die Klimakonferenzen im Rahmen der Klima-Rahmenkonvention und des Kyoto-Prozesses, die Bonner Konferenz über Erneuerbare Energien 2004⁵⁶ und die Biodiversitätskonferenz in Bonn im Frühjahr 2008⁵⁷. Bonn als «Nord-Süd-Stadt» spielte hier eine sehr aktive Rolle.

Wie weit die Koordinationsfunktion multilateraler Netzwerke tatsächlich geht und welchen **realen Einfluss sie auf politische Entscheidungen** haben, ist schwer zu beurteilen. Je weiter solche Netzwerke von der Praxis vor Ort entfernt sind, umso größer wird die Gefahr, dass sie sich in bloßem Funktionärstum und einer «Vernetzung der Vernetzung» erschöpfen. Die Weltklimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 hat gezeigt, dass ihr Einfluss auf die großen internationalen Konferenzen an Grenzen stößt; andererseits wird ihre Bedeutung, die Vernetzung von lokalem Handeln auch unabhängig von der Einflussnahme auf die «große Politik» voranzutreiben, dadurch bekräftigt (s. Kap. 5.1). Es ist nicht zu unterschätzen, dass dadurch eine selbständige Umsetzung von Maßnahmen vor Ort größeres Gewicht erhält, Lernprozesse und gemeinsame lokale Projekte angeregt werden und solche Netzwerke damit eine langfristige Wirkung haben können. Vor allem aber zeigen die Aktivitäten dieser Netzwerke die Vielfalt und Breite transnationaler Beziehungen zwischen den Kommunen.

55 Die Zeitschrift Europa Kommunal (vgl. Kasten RGR S. 31) und der Newsletter der SKEW (vgl. Kasten S. 32) berichten regelmäßig über diese Bürgermeisterkonferenzen.

56 Vgl. www.renewables2004.de sowie SKEW 2004: Local Renewables.

57 Vgl. SKEW 2008: Local Action for Biodiversity; www.iclei.org/index.php?id=city-cases.

2 Entwicklungslinien der Partnerschaftsarbeit

Transnationale Beziehungen von Städten und Gemeinden können in Europa auf eine lange Geschichte zurückblicken: Städtebündnisse wie insbesondere die Hanse prägten entscheidend die Entwicklung Europas, und die älteste europäische Städtefreundschaft zwischen Paderborn und Le Mans (F) wurde bereits 836 urkundlich erwähnt. 1913 wurde in Gent der Internationale Gemeindeverband (International Union of Local Authorities, IULA) gegründet, ein Dachverband, dem der Deutsche Städtetag 1926 beitrug. IULA und FMCU-UTO (Fédération Mondiale des Cités Unies/United Towns Organisation), der 1957 als eher frankophon und auf die Zusammenarbeit mit den sozialistischen Ländern und der Dritten Welt orientierter internationaler Verband gegründet wurde, schlossen sich 2004 zu einer gemeinsamen weltweiten Organisation zusammen, dem UCLG (s. Kasten; s. auch Kasten UCLG-Städtediplomatie, S. 70).

United Cities and Local Governments (UCLG)

United Cities and Local Governments (UCLG) ist der weltweite Dachverband aller Kommunen und lokalen Gebietskörperschaften. Er vereint 112 nationale Kommunalverbände und über 1.000 Kommunen als direkte Mitglieder – insgesamt über die Hälfte der Weltbevölkerung. Es gibt sieben regionale Sektionen sowie einen Bereich für Großstädte, Metropolis.

UCLG vertritt die Interessen von Kommunen in der internationalen Politik, unter anderem gegenüber den Vereinten Nationen, mit deren Organen der Verband eng zusammenarbeitet, oder der Weltbank und hat eine differenzierte Arbeitsstruktur. Er setzt sich für demokratische Regierungsführung von der lokalen bis zur globalen Ebene ein. Er unterstützt die Kooperation und den Austausch zwischen Kommunen, führt eigene Projekte durch und fördert die Bildung von Kommunalverbänden, wo sie noch nicht existieren. Außerdem betreibt er eine umfangreiche Website, die Informationen für Kommunen bündelt und einen Überblick über aktuelle Projekte und Veranstaltungen bietet.

www.cities-localgovernments.org; Noller 2005; www.metropolis.org

In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg entstanden auch die ersten formalen Städtepartnerschaften, wie die Verbindung zwischen Kiel und Sonderburg (DK) (1925) und Wiesbaden und Klagenfurt (A) (1930). Ein nennenswertes Ausmaß nahm das Phänomen jedoch erst nach 1945 an, als sich innerhalb weniger Jahre zahlreiche **Partnerschaften zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern** bildeten. Mit Großbritannien entstanden 1947 unter anderem die Partnerschaften zwischen Bonn und Oxford, Düsseldorf und Reading sowie Hannover und Bristol, im gleichen Jahr wurde die erste deutsch-amerikanische Partnerschaft zwischen Crailsheim und Worthington besiegelt. Die erste deutsch-französische Partnerschaft folgte 1950 zwischen Ludwigsburg und Montbéliard. Ein Jahr später gründeten deutsche und französische Bürgermeister den Rat der Gemeinden Europas (seit 1984: Rat der Gemeinden und Regionen Europas, RGRE; s. Kasten S. 31).

Im Rahmen der **deutsch-französischen Versöhnung** folgten zahlreiche Partnerschaften zwischen Kommunen und Landkreisen bzw. Départements der beiden Länder. Im Jahr 1963, in dem der deutsch-französische Freundschaftsvertrag geschlossen wurde, bestanden schon 120 deutsch-französische Verbindungen. Besonders seit Ende der 1960er Jahre nahm die Zahl der Partnerschaften insgesamt stark zu, wobei diese Entwicklung immer auch von politischen Konjunkturen und allgemeinen Entwicklungen beeinflusst wurde und wird.

Angesichts der Blockkonfrontation entwickelten sich **Städtepartnerschaften der BRD mit Osteuropa** erst als Teil der Entspannungspolitik. Die erste deutsch-sowjetische Städtepartnerschaft zwischen Hamburg und dem heutigen St. Petersburg, die eine Vorreiterrolle einnahm, wurde auf sowjetische Initiative jedoch bereits 1957 gegründet. Weitere «Meilensteine» waren die erste deutsch-israelische Städtepartnerschaft zwischen Andernach und Dimona im Jahr 1975 – nachdem es einzelne Kontakte zu israelischen Städten schon seit den 1950er Jahren gegeben hatte –, die erste westdeutsch-polnische Verbindung zwischen Bremen und Danzig ein Jahr später sowie die erste deutsch-deutsche Partnerschaft, die nach langen Verhandlungen 1986 zwischen Saarlouis und Eisenhüttenstadt besiegelt wurde. Mit dem **Ende des Ost-West-Konfliktes** erhielten die Partnerschaften einen neuen Impuls, nun verschob sich der Schwerpunkt des Interesses von West- nach Mittel- und Osteuropa. Seit den 1980er Jahren gingen deutsche Kommunen nicht zuletzt dank vereinfachter Reise- und Kommunikationsmöglichkeiten vermehrt auch Partnerschaften mit Kommunen in anderen Teilen der Welt ein, insbesondere in Lateinamerika, Afrika und China.

In der DDR wurden ebenfalls seit den späten 1950er Jahren zahlreiche Kommunalpartnerschaften geschlossen, vor allem mit Kommunen in Osteuropa, insbesondere in Polen, Tschechien und Russland. Doch auch mit westeuropäischen Ländern kam es zu Städteverbindungen: bis 1989 wurden mit Frankreich 60 Partnerschaften geschlossen, einige weitere mit Italien, Österreich und den Niederlanden. Besonders im Norden entstanden mehrere Partnerschaften nach Finnland und Dänemark. Einzelne größere Städte gingen auch Partnerschaften mit Städten außerhalb Europas ein, etwa Dresden mit Brazzaville (Kongo) (1975).

Insgesamt hatten die meisten Verbindungen in erster Linie einen symbolischen Charakter und wurden vornehmlich von den Stadtverwaltungen getragen. Eine zivilgesellschaftliche Fundierung, die einen direkten Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von der Politik zum Ziel hatte, entstand in den meisten Partnerschaften erst nach der Wende.

2.1 Von der Versöhnung zur Projektzusammenarbeit

In dem halben Jahrhundert des Bestehens moderner Städtepartnerschaften ist ihre Zahl in einem Maße angewachsen, wie es zu Beginn nicht vorstellbar war. In der ersten Phase, die durch die **Versöhnung mit den Kriegsgegnern im Westen und die Auseinandersetzung mit Völkermord und Naziterror** gekennzeichnet war, standen die Begegnungen zwischen den Menschen im Vordergrund. Einbezogen waren nicht nur Politiker/innen, sondern vor allem die Menschen in den Kommunen, die unmittelbar am Schüleraustausch und an Jugendbegegnungen, an Sportveranstaltungen und kulturellen Ereignissen beteiligt waren. Angesichts der traumatischen persönlichen Erfahrungen waren diese Kontakte keineswegs bloß ein staatlich geförderter «Kommunaltourismus», wie kritisiert wurde, sondern häufig genug eine konfliktreiche und schmerzhafte Auseinandersetzung mit der Geschichte – insbesondere im deutsch-französischen⁵⁸ und deutsch-israelischen Verhältnis.

Münster – Rishon LeZion: Aufarbeitung der Geschichte und Solidarität

Eine der ersten Partnerschaften mit einer israelischen Stadt wurde im Jahre 1981 zwischen Münster (NRW) und Rishon LeZion unterzeichnet, nachdem bereits seit dem Jahre 1971 erste Kontakte auf sportlicher Basis geknüpft worden waren. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, dass solche offiziellen Bindungen zwischen Deutschland und Israel damals noch keine Selbstverständlichkeit waren. Inzwischen haben sich Freundschaften der Menschen in beiden Städten quer durch alle Altersgruppen entwickelt, die sich über eine Reihe von Jahren als äußerst stabil erwiesen haben.

Aus der langjährigen Verbundenheit heraus reiste der Münsteraner Bürgermeister während des Golfkrieges 1991 nach den ersten Raketenangriffen auf Israel spontan in die Partnerstadt, um seine Solidarität zu bekunden. Ein weiteres Beispiel für die engen Kontakte: Jugendliche aus beiden Städten

⁵⁸ Ein typisches Beispiel für die langjährige Kontinuität der deutsch-französischen Zusammenarbeit ist die Partnerschaft zwischen Tübingen und Aix-en-Provence; vgl. www.tuebingen.de/1560_2218.html.

– und unter Beteiligung aus der polnischen Partnerstadt Lublin – erstellen in einem sechsmonatigen Projekt gemeinsam eine biografische Filmdokumentation über Holocaust-Überlebende.

www.muenster.de/stadt/partnerstaedte/rishon.html; www.muenster-rishon.de

Solche Städtepartnerschaftskontakte hielten sich häufig über lange Jahre und bildeten die Grundlage für vielfältige Beziehungen, die sich in der Folgezeit entwickelten. Ihre **politische Bedeutung** wurde dabei schon früh begriffen, denn im Verständnis der Akteure mündete das Streben nach Völkerverständigung in dem Projekt eines Vereinten Europa, das «von unten» gebaut wird.⁵⁹ Die Kontakte auf kommunaler Ebene sollten der Europäischen Integration ein gesellschaftliches Fundament geben und gleichzeitig Baustein in einem föderalen politischen System sein.⁶⁰ Die Partnerschaftsbewegung verstand sich als die «größte Friedensbewegung Europas».⁶¹ Vor diesem Hintergrund wurde auch schon früh der Ausdruck «kommunale Außenpolitik» verwendet, um die politische Dimension der Partnerschaftsarbeit deutlich zu machen.⁶²

Die «traditionellen» Partnerschaften insbesondere mit Frankreich und Großbritannien, deren Zahl in den fünfziger und sechziger Jahren rapide anwuchs, machten dabei eine Entwicklung von der Versöhnung hin zum **Alltag interkultureller Kommunikation und praktischer Zusammenarbeit in Projekten** durch. So wandelten sich auch die kulturellen Aktivitäten vielfach vom bloßen «Beiprogramm» der Begegnungen zur Zusammenarbeit an künstlerischen Projekten und zu Austauschprogrammen. Die Stadtverwaltungen entwickelten ein eigenes Interesse am Austausch und an der Zusammenarbeit in ihrer politischen Arbeit. Themen wie Stadtentwicklung, Verkehr, Umwelt, Austausch über soziale Probleme und zwischen sozialen Einrichtungen sowie Wirtschaftskooperation kamen hinzu (s. Kap. 5).

Mit zunehmender Bedeutung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und der Intensivierung der Partnerschaftsbeziehungen mit Transformations- und Schwellenländern sind multilaterale Beziehungen inzwischen zum Normalfall geworden (vgl. Kap. 1.4). Dabei können sich die jeweiligen Interessen ergänzen. So **erweitern deutsch-französische Städtepartnerschaften ihr Aktionsfeld**, indem sie Dreieckspartnerschaften mit Kommunen in Afrika

⁵⁹ Zur Frühphase der Städtepartnerschaften gibt es eine vielfältige Literatur; vgl. Grunert 1981 und Mirek 1984, zu ihrem europapolitischen Bezug insbesondere Bautz 2002.

⁶⁰ So entstanden mit der Zeit auch «Ringpartnerschaften», z. B. zwischen den Gründungsstaaten der EWG oder später in Hinblick auf die Erweiterung der EU, zum Beispiel die Ringpartnerschaft Kölns (s. Kasten S. 51) oder die Douzelage (s. Kap. 1.4).

⁶¹ So die Überschrift eines rückblickenden Artikels von Leitermann (1997) im Sonderheft Europa Kommunal 1997.

⁶² Vgl. die Bestandsaufnahme der deutsch-französischen Partnerschaften mit einer frühen Umfrage von 1975 in Sticker 1982.

eingehen und dabei – wie im Falle Burkina Faso, das einen Schwerpunkt der deutschen kommunalen Entwicklungszusammenarbeit darstellt – die engen Beziehungen Frankreichs nutzen (s. Kasten Ludwigsburg – Montbéliard). Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW, s. Kasten S. 32) führt mit Mitteln des BMZ ein entsprechendes Projekt durch und berät und vernetzt Kommunen zusammen mit französischen Partnern.⁶³

Ludwigsburg – Montbéliard: Versöhnung mit Frankreich und Solidarität mit Burkina Faso

Ludwigsburg (BW) war mit seinem Profil der deutsch-französischen Verständigung Vorbild für viele Partnerschaften nach dem Kriege. Bereits 1948 wurde das Deutsch-Französische Institut gegründet – lange bevor die Aussöhnung mit Frankreich 1963 durch den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag besiegelt wurde. Im Jahr 1950 unterzeichneten Ludwigsburg und Montbéliard (F) den ersten deutsch-französischen Städtepartnerschaftsvertrag.

Während es damals um innereuropäische Versöhnung ging, sind heute neue Themen hinzugekommen. Gemeinsam unterstützen die Partner seit einigen Jahren humanitäre Projekte in Kongoussi (Burkina Faso). Dabei wurde mit Spendengeldern eine Schule ausgebaut, als Nächstes soll eine Bewässerungsanlage für die Landwirtschaft errichtet werden. Auch andere Partnerstädte Ludwigsburgs wollen sich engagieren. Die Akteure der beiden Städte sind sich einig: Diese trilaterale Zusammenarbeit habe der Städtepartnerschaft neue Impulse gegeben, und in Anbetracht der neuen globalen Herausforderungen sei es wichtig, neue Dynamiken zu erzeugen.

www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1200568/index.html; SKEW 2007d: Material 26, S. 16 f

Die Globalisierung und die Herausbildung des EU-Binnenmarktes stellen eine große Herausforderung für die Kommunen dar. Um diese zu bewältigen, maß die Europäische Kommission der transnationalen Zusammenarbeit eine große Bedeutung bei und integrierte die Kommunen als Akteure in viele ihrer Förderprogramme. Eine nachhaltige Stadtentwicklung zu fördern war ein gemeinsames Ziel, das zunehmend auch die Arbeit in den Städtepartnerschaften bestimmte (s. Kap. 5.1). So wurden zum einen EU-Projekte zum Hebel für stärkere transnationale Kooperation, insbesondere in Netzwerken; zum anderen wurde «Nachhaltigkeit» zu einem Thema in den bestehenden Partnerschaften (s. Kasten Köln S. 51).

⁶³ Vgl. www.service-eine-welt.de/dreieckspartnerschaften/dreieckspartnerschaften-start.html.

Kölns Ringpartnerschaft – Nachhaltigkeit als Leitlinie

Köln hat seit 1958 eine Ringpartnerschaft mit fünf Städten der Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften: Rotterdam (NL), Lille (F), Lüttich (B), Turin (I) und Esch-sur-Alzette (L). Die damals eingegangenen Verpflichtungen sollen künftig um die Dimension des nachhaltigen Wirtschaftens und des Umweltschutzes erweitert werden. Themen wie Klimaschutz, nachhaltige Stadtentwicklung sowie verantwortlicher Konsum sollen auch künftig die europäische Verbundenheit stärken und ein Garant dafür sein, dass Europa gerade auf kommunaler Ebene noch weiter zusammenrückt.

Neuer Kristallisationspunkt der Zusammenarbeit ist die «Charta für Nachhaltigkeit», die anlässlich des 50-jährigen Partnerschaftsjubiläums zunächst von den Partnerstädten Köln und Rotterdam aufgesetzt und schließlich gemeinsam von allen Ringpartnerstädten unterzeichnet wurde. Der Austausch der Verwaltungen auf dem Gebiet der Nachhaltigkeit soll gefördert, neue Projekte initiiert und die Bedeutung von Nachhaltigkeit als Wirtschaftsfaktor herausgestellt werden. Ziel ist eine engere Kooperation im Bereich Klima/Energie. Zudem soll die Arbeit in den multilateralen Netzwerken abgestimmt werden. Rotterdam ist Unterzeichner der Large Cities Climate Leadership Group, Köln ist aktiv im Klima-Bündnis (s. Kasten S. 97) tätig. Köln und Lille haben 2009 beim Wettbewerb «Städtepartnerschaftliche Zusammenarbeit zu den Themen Energie/Klima» der Deutsch-Französischen Gesellschaft für Wissenschaft und Technologie den Preis in der Kategorie «Großstädte» gewonnen. Grundlage für die Ehrung ist die Charta für Nachhaltigkeit.

Möhlendick/Kneisel 2008; www.stadt-koeln.de/7/europa/staedtepartnerschaften

Die enge **Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten der sich erweiternden Europäischen Union** wurde seit Ende der achtziger Jahre insgesamt zu einem Schwerpunkt der Partnerschaftsarbeit. Den Beitritt neuer Staaten dadurch zu begleiten, dass auch auf kommunaler Ebene die gesellschaftlich-politische Integration Europas gefördert wird, wurde zu einem politischen Anliegen in den alten Mitgliedstaaten. Versuche, im Kontext der Süderweiterung der EU auch Partnerschaften mit Griechenland, Spanien und Portugal auf den Weg zu bringen, waren allerdings weniger erfolgreich. Die Partnerschaften zu den mittel- und osteuropäischen Ländern nahmen hingegen nach der Wende erheblich zu. Man wollte nicht nur die neuen politischen Möglichkeiten, die sich für eine Völkerverständigung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ergaben, nutzen. Ziel war es vor allem, die Beitrittsstaaten durch die Zusammenarbeit auf die Bedingungen des Gemeinsamen Marktes und die Fachpolitiken, vor allem die Umweltpolitik und in Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung, vorzubereiten, vor allem bei der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, der Anpassung der Rechtssysteme und der Reform der staatlichen Verwaltungen. Ostdeutsche Städte

spielten hierbei aufgrund ihrer eigenen Geschichte eine wichtige Rolle. Auch die Nachfolgestaaten der Sowjetunion hatten an einer engeren Zusammenarbeit mit der EU ein großes Interesse. Darüber hinaus war konkrete Hilfe notwendig, um die Probleme des wirtschaftlichen Niedergangs infolge der Öffnung der Volkswirtschaften und konkrete Notsituationen zu bewältigen. Die EU regte durch spezielle Programme zur Beitrittsvorbereitung die Kooperation zwischen den Städten an, nutzte bereits bestehende Städteverbindungen und stärkte so auch eine langfristige Zusammenarbeit der Kommunen.⁶⁴

2.2 Von der Hilfe zur Entwicklungspolitik

Engagement zur Hilfe in Notfällen und bei Naturkatastrophen oder zur Linderung und Bekämpfung von Hunger und Unterentwicklung hat auf kommunaler Ebene eine lange humanitäre und politische Tradition. Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), Kirchen und andere gesellschaftliche Kräfte haben oft aus einem kommunalen Zusammenhang heraus durch Geld- und Sachspenden und durch konkrete Aufbauprojekte Verantwortung für eine **Linderung von Notsituationen und Bekämpfung der ungerechten Verteilung der Lebenschancen** in der Welt übernommen. Auf der Grundlage dieses zivilgesellschaftlichen Engagements waren Kommunalpolitik und Verwaltungen politisch und materiell immer wieder auch direkt an solchen Aktionen beteiligt. Die frühe Zusammenarbeit mit Kommunen des Südens war durch den klassischen Ansatz der Entwicklungshilfe im Sinne eines Transfers von Finanzmitteln, Gütern und Know-how im Rahmen gemeinsamer Projekte gekennzeichnet. Auch wenn die direkte Kooperation mit Trägern vor Ort eine gewisse Dauerhaftigkeit sicherstellen sollte, gelang es bei den frühen Städtepartnerschaften insbesondere mit dem Maghreb häufig nicht, eine nachhaltige Wirkung über Projekte hinaus zu erzielen. Ein Geflecht echter «kommunaler Entwicklungszusammenarbeit» (KEZ), die in institutionellem Rahmen und kontinuierlich stattfindet, bildete sich erst in den siebziger und vor allem achtziger Jahren heraus.⁶⁵

Seit mehreren Jahren unterstützt die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW, s. Kasten S. 32) die Netzbildung und den Erfahrungsaustausch im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit bzw. Entwicklungspolitik.⁶⁶ Sie bündelt und dokumentiert Aktivitäten und berät Praktikerinnen und Praktiker bei ihrer Arbeit. Auch die deutsche Sektion des RGR hat auf ihrer

64 Vgl. Kasten Erfurt, S. 93, und Kasten Dresden – Lemberg – Breslau, S. 93.

65 Bis 1969 bestanden von 860 Partnerschaften insgesamt nur acht mit Kommunen in Afrika, Lateinamerika und Asien (ohne Japan und Israel).

66 Hier wird zwischen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit (KEZ) und kommunaler Entwicklungspolitik unterschieden. Während erstere die Zusammenarbeit zwischen Partnern des Südens und des Nordens in ihren unterschiedlichen Formen meint, zielt letztere auf den übergreifenden politischen Zusammenhang, der die politischen Bedingungen dieser Zusammenarbeit und vor allem auch die Aktivitäten im eigenen Land (Bildungsarbeit, Eine-Welt-Politik vor Ort, vgl. Kap. 4.3) einschließt; vgl. auch Fröhlich/Lämmlein 2009, S. 11 ff.

Website einen Bereich zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit mit einer Projektdatenbank eingerichtet und einen Ratgeber herausgegeben.⁶⁷ Außerdem hat das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) eine umfassende Studie publiziert.⁶⁸ Da dieser Teilbereich transnationaler kommunaler Beziehungen also bereits **umfassend dokumentiert und untersucht** wird, gehen wir im Folgenden nur am Rande explizit auf die KEZ ein. Obwohl auch die transnationale Zusammenarbeit von Nicht-Regierungsorganisationen, Kirchen, Schulen und anderen Einrichtungen vielfach auf kommunaler Ebene verankert ist, werden wir nur solche Aktivitäten betrachten, bei denen die Kommunen selbst in irgendeiner Weise beteiligt sind, insbesondere in Form von Städtepartnerschaften oder freundschaftlichen Beziehungen.

Einen Schub erhielt das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen seit Ende der siebziger Jahre, als das System der globalen Ungerechtigkeit, die unzureichende und falsche staatliche «Entwicklungshilfe» und die offizielle Entwicklungspolitik insbesondere von Weltbank und Internationalem Währungsfonds zunehmend in die Kritik gerieten. Die Auseinandersetzung mit dem Beitrag des eigenen Landes für die Verelendung in der «Dritten Welt» politisierte auch die Auseinandersetzungen vor Ort. Ein **Kristallisationspunkt** war die politisch sehr umstrittene **Solidarisierung** vieler politischer Gruppen **mit der sandinistischen Revolution** in Nicaragua. Die Solidaritätsinitiativen und entwicklungspolitischen Organisationen hielten bewusst Distanz zur «etablierten» Politik, wozu sie oft auch die politischen Spitzen der Kommune und die Stadtverwaltungen rechneten, um ihre Unabhängigkeit nicht zu verlieren. Wo sie diese nicht gefährdet sahen, kooperierten sie mit der Kommunalpolitik, um politische und womöglich materielle Unterstützung und eine öffentliche Plattform zu erhalten. Die entstehenden Städtepartnerschaften, die von unabhängigen Partnerschaftsvereinen getragen wurden, waren hierfür eine gute Grundlage. Sie schufen einen institutionellen Rahmen, der eine kontinuierliche Arbeit über einzelne Solidaritätsaktionen ermöglichte. Heute existieren noch 24 aktive Partnerschaften mit Kommunen in Nicaragua.⁶⁹

Gerade an diesen «politisierten» Initiativen wird das Spannungsverhältnis zwischen der Kommunalpolitik, dem «lokalen Staat», und zivilgesellschaftlichen Kräften deutlich. Wenn transnationale Partnerschaften und Netzwerke von politischen Motiven wie Verwaltungskooperation und internationaler Profilierung oder, wie im Falle der Schwellenländer, insbesondere Chinas, auch von ökonomischen Interessen der Kommune bestimmt sind, wird die Zusammenarbeit von den Möglichkeiten der Stadtverwaltung und kommunaler Institutionen

⁶⁷ www.rgre.de/komm_entw_zusarbeit/index.htm; www.rgre.de/pdf/ratgeber_KEZ.pdf.

⁶⁸ Fröhlich/Lämmlein 2009. Die Studie ist auch im Internet zugänglich (www.service-eine-welt.de/images/text_material-1401.img).

⁶⁹ Zur Entstehungsphase der Partnerschaften mit Nicaragua vgl. Wagner 1995, S. 311 ff. Die Nicaragua-Vereine und die Freiwilligenorganisationen sind miteinander vernetzt, die Städtepartnerschaften selbst nicht; vgl. www.informationsbuero-nicaragua.org und www.nicanetz.de.

wie den Versorgungsunternehmen oder den Wirtschaftsverbänden bestimmt. Gegebenenfalls zieht die Partnerschaft damit politische Kritik von außen auf sich, der sie sich stellen muss, etwa in Bezug auf die Behandlung von Menschenrechtsfragen in der Partnerstadt.

Für ein längerfristiges Konzept der Zusammenarbeit, das auch auf gesellschaftliche Reformen setzt, ist das **zivilgesellschaftliche Engagement** aber **unabdingbar**.⁷⁰ Zum einen, weil die Kommunen nur die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit verbessern können, sie mit der inhaltlichen Arbeit aber oft überfordert sind. Stadtverwaltungen sind aus Ressourcengründen nur schwer in der Lage, derartige Partnerschaften eigenständig zu betreuen und auszufüllen. Vereine und Nicht-Regierungsorganisationen spielen daher eine zentrale Rolle. Nicht selten übernehmen sie die gesamte Planung, Koordination und Durchführung von Maßnahmen, pflegen den Kontakt und akquirieren Projektmittel, während die Politik nur ideellen Rückhalt gibt und möglicherweise finanzielle oder logistische Unterstützung bereitstellt.

Zum anderen macht das zivilgesellschaftliche Engagement die Zusammenarbeit unabhängig von der Interessen- und Machtorientierung staatlicher Politik und den politischen Konjunkturen – das gilt für die politische Situation hier wie in den Partnerländern. Die politische Eigenständigkeit der Initiativen ist für die Arbeit vor Ort in den Ländern des Südens oft entscheidend. Eine Verbesserung der Lebenssituation muss sich dort oft genug gegen die herrschende Politik und eine staatliche Steuerung wenden, die von Korruption geprägt ist und die Bedürfnisse der Menschen vor Ort ignoriert. Offizielle Kontakte auf kommunaler Ebene haben hier nur geringe Handlungsspielräume. Zivilgesellschaftliche Initiativen sind hingegen eher in der Lage, die direkte Zusammenarbeit mit den Partnern zu suchen. Denn Unterstützung von außen ist nur dort wirksam, wo sie von **Eigeninitiative und Partizipation** getragen wird. Die politische Aufgabe ist es daher, die Zusammenarbeit auch in der Partnerstadt dauerhaft auf eine zivilgesellschaftliche Grundlage zu stellen und damit unabhängig von einzelnen Personen und wechselnden (partei-)politischen Konstellationen zu machen (s. Kasten Berlin-Kreuzberg – San Rafael del Sur, s. auch Kasten München-Harare, S. 60).

⁷⁰ Vgl. auch die lokale NRO «Dresden hilft», die aus der Erfahrung der Bekämpfung des Elbe-Hochwassers die kommunale Entwicklungszusammenarbeit der Stadt koordiniert und umsetzt; der Stadt Dresden selbst kommt dabei nur die Aufgabe zu, die Infrastruktur zu sichern und den Aktivitäten eine politische Unterstützung zu gewähren; vgl. Fröhlich/Lämmlein 2009, S. 99; www.dresden.de/de/02/100/060_dresden_hilft.php; Orosz 2010.

Berlin-Kreuzberg – San Rafael del Sur: Zivilgesellschaftliche Solidarität als Grundlage

Ein Beispiel dafür, dass die Solidarität mit Emanzipationsbewegungen im Süden in eine Städtepartnerschaft münden kann, ist die Partnerschaft zwischen San Rafael del Sur (Nicaragua) und Kreuzberg. Sie stand nach der sandinistischen Revolution in der klassischen linken Tradition der Unterstützungsbrigaden für den Aufbau einer neuen Gesellschaft. 1984 gründete sich ein Städtepartnerschaftsverein, die Städtepartnerschaft wurde 1985 offiziell besiegelt.

Mit der Wahlniederlage der Sandinisten gab es 1990 eine heftige Auseinandersetzung darüber, ob die Solidaritätsarbeit unter der neuen rechten Regierung fortgeführt werden und wie unabhängig sie von staatlicher Politik hierzulande sein könnte und sollte. Darüber spaltete sich die Initiative. Mit dem Argument, dass es um die Solidarität mit den Völkern und nicht mit den Regierungen gehe, führte eine Mehrheit die Zusammenarbeit auch angesichts des Niedergangs der Solidaritätsbewegungen fort. Es gelang, durch eine enge Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen eine Vielzahl von Projekten durchzuführen, die mit Mitteln der Kommune, des BMZ, der EU, des Landes und von verschiedenen Stiftungen finanziert wurden.

1996 bildete sich in Nicaragua aus den aktiven Trägern der Zusammenarbeit die gemeinnützige Nicht-Regierungsorganisation CEDRU (Centro de Desarrollo Rural, Zentrum für ländliche Entwicklung) als Partner, die vom Kreuzberger Verein unabhängig ist und auch eigene Projekte durchführt. Sie ist inzwischen zum wichtigsten lokalen Ansprechpartner geworden und hat aufgrund ihrer starken Basisverankerung auch zunehmend die Funktion einer Interessenvertretung der Bevölkerung gegenüber der Gemeindeverwaltung übernommen.

www.staepa-berlin.de; www.cedru.org

Im Laufe der Zeit fand die Kritik an der Entwicklungshilfe teilweise auch Eingang in die staatliche Politik. Inzwischen werden die positiven Elemente der Entwicklungszusammenarbeit auf kommunaler und Landesebene vom zuständigen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als **Teil einer arbeitsteiligen Struktur** verstanden und unterstützt. Der Ansatz dezentraler Kooperation und die Trägerschaft durch die Zivilgesellschaft werden nun zunehmend als notwendige und sinnvolle Ergänzungen begriffen, um die Defizite der staatlichen Politik auszugleichen und ihre Grenzen zu überwinden. Die Kommunen sollen «einspringen», da die offizielle Politik oft nicht in der Lage ist, Mittel sinnvoll vor Ort einzusetzen. Mit dieser neuen politischen Rolle verändert sich auch das Spannungsverhältnis zwischen den Kommunen und den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Sie müssen nun die kriti-

sche Tradition des developmentpolitischen Engagements, die Betonung von Eigenständigkeit und Unabhängigkeit, mit den pragmatischen Anforderungen, insbesondere der Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit verbinden. Dies kann wiederum nicht ohne Folgen für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit selbst bleiben, die sich in kritischen Diskussionen mit den praktischen Erfahrungen der Initiativen und Partnerschaften auseinandersetzen muss.

Deutlich wurde die Rolle, die die kommunale Entwicklungszusammenarbeit als **Ergänzung der offiziellen Politik** spielt bzw. spielen soll, bei der Partnerschaftsinitiative der Bundesregierung nach dem Tsunami 2004 in Südostasien.⁷¹ Katastrophenhilfe war bei der Umsetzung vor Ort schon immer auf die technischen und organisatorischen Kapazitäten und Erfahrungen der großen Nicht-Regierungsorganisationen angewiesen. Auch die Kommunen beteiligten sich an der Hilfe, zum Beispiel nach dem großen Erdbeben in Skopje (Mazedonien) 1963, woraus eine Städtepartnerschaft mit Nürnberg entstand.⁷² Nach der Tsunami-Katastrophe im Dezember 2004 rief die Bundesregierung zur Schaffung von Partnerschaften für den Wiederaufbau auf. Da die staatlichen Institutionen sich nicht dazu in der Lage sahen, eine Infrastruktur für die konkrete Verwendung des hohen Spendenaufkommens bereitzustellen und für deren Einsatz – über die kurzfristige Katastrophenhilfe hinaus – eine developmentpolitische Kompetenz erforderlich war, wurde die Koordination der mit öffentlichen Mitteln finanzierten SKEW übertragen. Diese beriet Vereine und Initiativen, die in den Kommunen und mit ihrer Unterstützung Hilfe leisten wollten. Die Hoffnung, aus dem kurzfristigen emotionalen Impuls der Spenden langfristige zivilgesellschaftliche Partnerschaften aufzubauen, wurde jedoch kaum erfüllt. Es entstand kein breiter Schub zu dauerhaften Städtekooperationen, weil die Kommunen mit diesen Anforderungen überlastet waren.⁷³ Die Mobilisierung in den Kommunen und viele Projekte waren gleichwohl ein Erfolg und werteten die developmentpolitische Rolle der Kommunen auf. Gleichzeitig wurden die Grenzen des Engagements auf kommunaler Ebene deutlich. Die Erfahrungen mit der Tsunami-Hilfe spielen daher bei Debatten über die Abwicklung der Hilfe für andere Katastrophengebiete eine wichtige Rolle.

Für die Kommunen ist das **developmentpolitische Engagement der Länder** von besonderer Bedeutung.⁷⁴ Denn diese setzen die Rahmenbedingungen für die internationalen Aktivitäten der Kommunen – durch die Gemeindeordnungen, durch Förderprogramme und durch politische Unterstützung – sowohl in der Inlands- als auch in der Auslandsarbeit. Aufgrund ihrer originären Zuständig-

71 Vgl. die Dokumentationen auf der Website der SKEW: www.service-eine-welt.de/partnerschaftsinitiative/partnerschaftsinitiative-start.html, sowie SKEW 2007a: DG 14.

72 www.nuernberg.de/internet/international/skopje_home.html; nuernberg-skopje.com.

73 Eine Ausnahme bildet Schwetzingen, das mit einer NRO in der Stadt Matara in Sri Lanka einen Kooperationsvertrag über zehn Jahre zum Bau und Unterhalt eines Waisenhauses abgeschlossen hat; vgl. <http://stadt.schwetzingen.de/fluthilfe/>; www.inwent.org/presse/pressemitteilungen/164344/index.php.de.

74 Vgl. insgesamt Wiemann 2008.

keiten im Bereich Bildung und Wissenschaft haben Maßnahmen im Inland, die der Ausbildung von ausländischen Student/innen und Praktiker/innen dienen, für die Länder immer einen hohen Stellenwert gehabt. Außerdem haben sie sich in der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit engagiert. Für die Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene kann die Initiierung und Unterstützung von lokalen Partnerschaften – sei es der Schulen, Hochschulen, Vereine und NRO, sei es der Kommunen selbst – eine große Hilfe sein. Die Lokale-Agenda-Initiativen, die sich im Gefolge der Konferenz von Rio seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre gründeten, bündelten häufig die vorhandenen entwicklungspolitischen Gruppen und Organisationen unter dem Dach der «Eine-Welt-Politik» und mobilisierten zusätzlich das politische Interesse an kommunaler Entwicklungspolitik. Sie gaben ihr durch die Betonung des globalen Zusammenhangs lokaler Politik und des zivilgesellschaftlichen Engagements ein deutliches Profil (s. Kap. 4.3).

Das entwicklungspolitische Engagement der Länder selbst ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bremen als Stadtstaat und Hafen mit vielen internationalen Beziehungen hatte eine Vorreiterrolle in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit. Bereits 1982 war Rheinland-Pfalz eine **Landespartnerschaft** mit Ruanda eingegangen und hatte auf diese Weise eine Vielzahl von Aktivitäten auf kommunaler und bürgerschaftlicher Ebene und seitens der Nicht-Regierungsorganisationen gebündelt und angeregt (s. Kasten S. 58). Inzwischen sind andere Bundesländer diesem Beispiel gefolgt. So haben NRW, Bayern und Niedersachsen Partnerschaften mit südafrikanischen Provinzen geschlossen.⁷⁵ Neben den üblichen Aktivitäten unterstützen die Bundesländer Südafrika gegenwärtig insbesondere hinsichtlich der Fußballweltmeisterschaft. In einem vom BMZ finanzierten Projekt beraten die Austragungsstädte der Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland die entsprechenden Kommunen in Südafrika mit Blick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung.⁷⁶ Inzwischen sind viele Bundesländer, deren Landeshauptstädte zum großen Teil bereits Partnerschaften mit Städten in China haben, auch Regionalpartnerschaften eingegangen.⁷⁷ NRW hat 2007 eine offizielle Partnerschaft mit Ghana beschlossen; als erste Städte gingen daraufhin Bonn eine Projektpartnerschaft mit Cape Coast und Mönchengladbach mit Offinso ein.⁷⁸

75 Vgl. www.welt-sichten.org/cms/front_content.php?idart=449; www.niedersachsen.de/master/C448123_N15103_L20_D0_I198.html; www.bayern-einewelt.de/index.php?fuseaction=partnerschaft.table®ionID=60; www.mgffi.nrw.de/internationale-zusammenarbeit/Mpumalanga-Suedafrika/index.php.

76 Vgl. www.service-eine-welt.de/wm/wm-start.html.

77 Vgl. SKEW 2008, DG 19, S. 24 f.

78 Vgl. www.nrw-ghana.de sowie SKEW 2009a: DG 20.

Kommunalbeziehungen im Rahmen einer Landespartnerschaft: Rheinland-Pfalz – Ruanda

Schon seit 1982 besteht die Landespartnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und Ruanda. Das Land motiviert und unterstützt Kontakte zu ruandischen Partnern, auch finanziell. Der basis- und grundbedürfnisorientierte Ansatz der Partnerschaft, die ausschließlich über nicht-staatliche Kanäle läuft, soll die lokalen Strukturen in Ruanda sowie die Eigeninitiative der Menschen fördern. Die Verankerung in den beiden Gesellschaften hat dazu geführt, dass die Zusammenarbeit auch über die schwierige Zeit des Genozids hinaus Bestand hatte.

Die Partnerschaft wird auf kommunaler Ebene vom bürgerschaftlichen Engagement geprägt. Neben Schulen, Vereinen, kirchlichen Einrichtungen und Universitäten pflegen circa 50 Initiativen und Ruanda-Gruppen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen Kontakte zu Ruanda in einer Vielzahl von Bereichen. Hauptträger ist der Verein «Partnerschaft Rheinland-Pfalz – Ruanda e.V.». Die Unterstützung folgt dem Prinzip, dass Gruppen und Institutionen in Ruanda über das Verbindungsbüro von Rheinland-Pfalz in Kigali Projekte benennen, für die dann Partner gesucht werden. Das Themenspektrum hat sich in den letzten Jahren auf Wirtschaftsförderung, Erneuerbare Energien und Unterstützung des demokratischen Prozesses erweitert.

www.rlp-ruanda.de; www.rlp.de/unser-land/partnerschaften/ruanda; SKEW 2007c: DG 18, S. 47 f

Im Jahre 2008 bekräftigten die Ministerpräsidenten der Länder noch einmal ihren ersten Beschluss von 1988 und hoben die Bedeutung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und ihre Rolle im **Mehrebenen-Ansatz der Entwicklungspolitik** hervor, der eine Arbeitsteilung und Zusammenarbeit von der lokalen bis zur internationalen Ebene umfasst.⁷⁹ Allerdings haben sich die Länder immer stärker aus der Unterstützung der Entwicklungspolitik zurückgezogen, wie von der NRO Germanwatch kritisiert wird.⁸⁰ In NRW wurde von der rot-grünen Landesregierung ein Promotorenmodell Lokale-Agenda-21/Eine-Welt-Arbeit geschaffen, das bis heute – wenn auch in reduziertem Umfang und unter neuem Namen – weitergeführt wird (vgl. Kap. 4).⁸¹ Die Nicht-Regierungsorganisationen und ihre Ländernetzwerke haben sich bundesweit selbst noch einmal vernetzt.⁸² Die Bundeskonferenzen der Kommunen und Initiativen in der Nord-Süd-Politik, die alle zwei bis drei Jahre stattfinden und seit 2004 von der

79 Vgl. Wiemann 2008, S. 17 ff; Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 38 ff.

80 Vgl. www.germanwatch.org/ez/bulae06.pdf.

81 www.eine-welt-netz-nrw.de.

82 Vgl. als Portal zu den vielfältigen Aktivitäten das bundesweite Netzwerk der Eine-Welt-Initiativen (www.agl-einewelt.de).

SKEW durchgeführt werden, dienen dem Erfahrungsaustausch und setzen mit ihren Erklärungen politische Schwerpunkte für die Arbeit.⁸³

Die kommunale Entwicklungspolitik und damit auch die Städtepartnerschaften mit den Ländern des Südens rücken immer stärker in den offiziellen politischen Raum. Mit staatlichen Geldern finanzierte «halbstaatliche» Organisationen wie die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) und das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) beziehen zunehmend auch die Kommunen in ihre Arbeit ein und arbeiten mit ihnen zusammen. So gab der Deutsche Städtetag zusammen mit der GTZ einen gemeinsamen Ratgeber zur Entsendung von Mitarbeiter/innen im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit heraus, der den Kommunalverwaltungen als Hilfestellung dienen soll.⁸⁴ Die Entwicklung geht in die Richtung einer **stärkeren Abstimmung und Arbeitsteilung** zwischen den verschiedenen politischen Ebenen.⁸⁵ Das schließt die EU ein, die die Aktivitäten der NRO und der Kommunen in einem neuen Förderprogramm zusammenfasste und damit den lokalen Behörden neue Finanzierungsmöglichkeiten eröffnete.⁸⁶

Im Zuge der Globalisierung verändern sich auch die Bedingungen der transnationalen Zusammenarbeit. Anhand der Beziehungen zu China wird eine neue Tendenz deutlich, die sich von den klassischen Formen unterscheidet, die auf Völkerverständigung, praktischer Zusammenarbeit vor dem Hintergrund gemeinsamer Werte und Interessen und humanitärem Engagement beruhen.⁸⁷ Im Zuge der Kooperation mit den Schwellenländern hat sich ein neuer Typus der **«Entwicklungskooperation»** herausgebildet, der in starkem Maße von gegenseitigen wirtschaftlichen Interessen geprägt ist. Die direkte Kooperation staatlicher Stellen, insbesondere auch der großen Kommunen, und global agierender Unternehmen ist vom Standortwettbewerb bestimmt und lässt wenig Raum für die Rolle zivilgesellschaftlicher Initiativen, die entweder hierzulande kaum beteiligt werden oder bei den Partnern nur ansatzweise vorhanden sind oder unterdrückt werden.

Gleichzeitig drängt sich mit dem Klimawandel und der Einsicht in die Notwendigkeit einer nachhaltigen Politik in globalem Rahmen eine Politik auf, die «Entwicklung» am Kriterium der Nachhaltigkeit misst. Die Agenda 21 und die darauf folgenden Programme wie die Millenniumsentwicklungsziele und der Aktionsplan von Johannesburg haben politische Maßstäbe gesetzt (vgl. Kap.

83 In der Erklärung der Konferenz 2009 war dies die Klimapolitik mit der Ausrufung einer Kampagne für 50 kommunale Klimapartnerschaften bis 2015 (vgl. Kap. 5.1). Die Entwicklung der Konferenzen und ihre Ergebnisse sind dokumentiert unter www.service-eine-welt.de/bundeskonferenzen/bundeskonferenzen-start.html sowie in SKEW 2009b: Material Nr. 37.

84 Deutscher Städtetag/GTZ 2005.

85 Vgl. Wiemann 2008, S. 19 ff.; Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 18 ff, 47 ff.

86 Vgl. die «Europäische Charta der Entwicklungszusammenarbeit zur Unterstützung lokaler Politik»: www.charte-coop-gouvernancelocale.eu, sowie den Schapira-Bericht zu Kommunen und Entwicklungszusammenarbeit: www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/gouvernance/IMG/pdf/Report_Parliament_PierreSchapira.pdf; vgl. Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 22 ff, 57 ff, 82 ff.

87 Vgl. zum Folgenden SKEW 2008, DG 19, bes. S. 71 ff, 81 f.

3 und Kasten Oldenburg, S. 89). Darüber hinaus bergen die inzwischen global – zumindest verbal – anerkannten Prinzipien von Demokratie und Menschenrechten gerade in den Beziehungen zu den Schwellenländern ein hohes Konfliktpotenzial.⁸⁸ Während die ökonomisch-technische Seite der Nachhaltigkeit auf gemeinsame Interessen stößt und als Win-Win-Situation wahrgenommen wird, werden **Fragen der Demokratie und Menschenrechte** eher ausgeklammert, obwohl gerade zivilgesellschaftliche Kontakte auch unter Bedingungen der Repression Möglichkeiten bieten (s. Kasten München – Harare). Hier gewinnt der kritische Impuls, den kommunale Entwicklungspolitik in ihrer Geschichte oft gesetzt hat, eine neue Bedeutung: Als Ansatzpunkt für kommunale Partnerschaften bieten sich – neben der unmittelbaren Hilfe und der Solidarität im Kampf gegen Repression – die Themen kommunale Selbstverwaltung, lokale Demokratie und zivilgesellschaftliche Partizipation an.

München – Harare: Aussetzen der Partnerschaft

Die Städtepartnerschaft zwischen München (BY) und Harare, der Hauptstadt Simbawes, wurde 1996 begründet. Seit 1999 ist eine Zusammenarbeit mit dem autoritären Regime Robert Mugabes angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen und der brutalen Unterdrückung der Bevölkerung von Münchener Seite nicht mehr erwünscht. Die formellen Beziehungen nach Harare wurden daher ausgesetzt. Der Stadtrat in München hat sich trotz der schwierigen Lage allerdings dafür ausgesprochen, die Städtepartnerschaft aufrechtzuerhalten.

Der Verein HaMuPa (Harare München Partnerschaft) unterstützt die Bürgerinnen und Bürger der Partnerstadt in ihrem Kampf gegen Korruption und für lokale Demokratie, Menschenrechte und nachhaltige Stadtentwicklung. Mit dem Dachverband von nahezu 40 Stadtteil- und Bürgerinitiativen Harares, der Combined Harare Residents Association (CHRA), die 1999 als gemeinnützige Organisation registriert worden war, findet ein intensiver Erfahrungsaustausch statt. In Ermangelung legitimierter oder schlicht hilfsbereiter Ansprechpartner bei der Stadt Harare entwickelte sich in den Stadtteilen einerseits ein beachtliches Selbsthilfepotenzial, zum anderen politisierte sich das Engagement. Gemeinsam sucht man nach Formen breiter und effektiver Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Der Verein in München versucht den Partnern dabei so gut wie möglich zur Seite zu stehen. Seit 2001 gab es gemeinsame Workshops in Harare und München nicht nur zu fachlichen Themen, sondern auch zu Fragen des Kommunalrechts und der Kommunalverwaltung.

www.muenchen.de/Rathaus/dir/partnerstaedte/harare/158350/chronik.html;
www.muenchen-fuer-harare.de; www.nordsuedforum.de/hamupa/home/index.shtml

⁸⁸ Zum Stellenwert der Menschenrechte vgl. auch Kap. 2.3.

Im Spannungsfeld von Staat und Zivilgesellschaft unterliegt die kommunale Entwicklungszusammenarbeit somit einem **doppelten Prozess der Politisierung**. Die politisch-moralische Orientierung, zu einer gerechteren Welt durch materielle und personelle Unterstützung beizutragen, wird durch eine engere Kooperation mit staatlichen Stellen in den politischen Raum hinein geholt. Dies hat einerseits die politische Legitimation eines neuen «Internationalismus» auf kommunaler Ebene erhöht, auch wenn es zu politischen und finanziellen Abhängigkeiten führen und eigenständige Handlungsmöglichkeiten einschränken kann. Andererseits ist kommunale Entwicklungspolitik in vielen Fällen abhängig vom Engagement zivilgesellschaftlicher Initiativen; auch die staatlichen Institutionen sind sich dieses Mehrwerts der Basisnähe bewusst. Die kritische Distanz, die zivilgesellschaftliche Initiativen auch weiterhin auszeichnet, verleiht ihnen erst ein eigenes politisches Gewicht.

Die kommunale Entwicklungspolitik ist derjenige Teil der kommunalen Außenbeziehungen, der am stärksten in einer **eigenen politischen Tradition** verankert ist und aufgrund einer engen Verflechtung zwischen staatlichen Stellen, Verbänden und Initiativen eigene Vernetzungsstrukturen hervorgebracht hat. Sie macht, als ein Bindeglied zwischen der staatlichen Entwicklungs- und letztlich auch Außenhandelspolitik und den zahlreichen entwicklungspolitischen Aktivitäten der Zivilgesellschaft, auch weiterhin die Notwendigkeit deutlich, demokratische Legitimation mit bürgerschaftlicher Beteiligung und den zentralen Gestaltungsauftrag der Politik mit dezentralem Engagement zu verbinden.

2.3 Von der Völkerverständigung zur Friedenspolitik

Die westeuropäische Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften schuf einen politischen Raum, in dem kriegerische Auseinandersetzungen schon bald nicht mehr vorstellbar waren. Die Kontakte in den Städtepartnerschaften hatten mit ihrem Beitrag zur Völkerverständigung und zum Abbau von Vorurteilen daran einen erheblichen Anteil. Dass die **Tradition der Städtepartnerschaften** als «**größter Friedensbewegung**» immer noch lebt und sich auch heute auf kommunaler Ebene Anknüpfungspunkte für ein friedenspolitisches Engagement ergeben, zeigen das Selbstverständnis als «Friedensstadt», das Osnabrück als Ort des Westfälischen Friedens entwickelt hat und pflegt,⁸⁹ und die Partnerschaft zwischen Pforzheim und Gernika, bei der die Erinnerung an die Zerstörungen im spanischen Bürgerkrieg weiterlebt (s. Kasten S. 62).⁹⁰

⁸⁹ Vgl. www.osnabrueck.de/7294.asp.

⁹⁰ Die Erinnerung an Kriegszerstörungen wird auch in den Partnerschaften von Städten wie Dresden mit Coventry oder im menschenrechtlichen Engagement von Nürnberg (s. Kasten S. 18) als Mahnung für die Zukunft bewahrt.

Pforzheim – Gernika: «Frieden erfahren»

Beide Städte, Pforzheim (BW) und Gernika (E), eint das Schicksal, durch Fliegerangriffe zerstört worden zu sein – das Bild Picassos über den Fliegerangriff auf die baskische Stadt 1937 hat die Kriegsgreuel unauslöschlich im kollektiven Bewusstsein verankert. Dies war das Motiv, 1988 eine Partnerschaft einzugehen. An deren Beginn stand eine Friedensfahrt von Jugendlichen aus Pforzheim nach Gernika mit dem Rennrad. Zum 20-jährigen Jubiläum wurde diese Fahrt wiederholt und erntete große öffentliche Resonanz auch auf allen Zwischenstationen.

Betreut wurde die Fahrt auf spanischer Seite vom dortigen Friedensforschungsinstitut «Gernika Gogoratuz». Sie hat dazu beigetragen, die Friedensarbeit des Instituts, deren Außenwirkung allzu oft von dem akademischen Charakter seiner Arbeit bestimmt wird, in Gernika und weit darüber hinaus bekannt zu machen. Ziel ist es, Nachfolgeprojekte zu initiieren. Die Arbeit des Instituts soll mit einem Teil des Erlöses unterstützt werden.

www.pforzheim-gernika.eu; www.gernikagogoratuz.org; www.pforzheim.de/goldstadt-tourismus/staedtepartnerschaften/unsere-partnerstaedte/gernika.html

Eine direkte Begegnung mit den Völkern Polens und der Sowjetunion war jedoch – insbesondere von der BRD aus – aufgrund der Blockkonfrontation für lange Zeit schwierig. Eine von den Menschen selbst getragene Versöhnung wurde nicht nur durch die politische Abschottung des Ostens und die unterschiedlichen Gesellschaftssysteme erschwert. Wie sehr der **Kalte Krieg** die transnationalen Beziehungen von Kommunen bis nach der Wende behinderte, wird darin deutlich, dass die Spaltung in zwei internationale Kommunalverbände erst 2004 mit der Fusion zu dem gemeinsamen Dachverband UCLG (United Cities and Local Governments) gelöst wurde (s. Kasten S. 46). Eine kaum zu überwindende Barriere bildete die Nicht-Anerkennung der nach dem Krieg entstandenen Grenzen. Die Vertriebenenverbände erleichterten die Anbahnung von Kontakten nicht, da die «Patenschaften», die Städte auf Initiative der Heimatgliederungen der Vertriebenenverbände für Kommunen in den ehemaligen deutschen Ostgebieten übernahmen, und die damit verbundenen Ansprüche auf ein Offenhalten der Grenzfragen eine offizielle Kontaktaufnahme unmöglich machten.⁹¹ Die Erfahrungen, die mit den Städtepartnerschaften im Westen gemacht wurden, bewegten jedoch immer wieder einzelne Kommunen, diese Barrieren zu überwinden und den Versuch zu unternehmen, eine Vorreiterrolle einzunehmen.

Erst die **Entspannungspolitik** schuf hier größere Handlungsspielräume; endgültig wurden diese Probleme erst 1990 mit dem Abschluss des Zwei-plus-

⁹¹ Als ausführliche Darstellung der Rolle der Städtepartnerschaften im Ost-West-Konflikt vgl. Wagner 1995, hier S. 107 ff.

Vier-Vertrages überwunden. Aufgrund des Ost-West-Konfliktes besaßen solche Städtebeziehungen von vornherein einen explizit politischen Charakter, der ihnen «von außen», durch die internationale Situation, aufgezwungen wurde. Die Hallstein-Doktrin, die diplomatische Kontakte mit Staaten, die die DDR anerkannten, verbot, war ein zusätzlicher Hemmschuh auch bei Partnerschaften mit der Dritten Welt. Die Stadt Würzburg setzte sich Mitte der sechziger Jahre über solche Beschränkungen einfach hinweg.⁹² Eine Vorreiterrolle war allerdings nur gegen erhebliche politische Widerstände möglich und blieb, wie etwa die auf Initiative Leningrads (St. Petersburg) 1957 entstandene Städtefreundschaft zwischen Hamburg und Leningrad, die absolute Ausnahme.⁹³

Im Unterschied zur Versöhnung mit den westeuropäischen Nachbarn musste die offizielle Außenpolitik zunächst die Voraussetzungen dafür schaffen, dass transnationale Kontakte mit den Ländern des Ostblocks auf kommunaler Ebene möglich wurden. Erst die **Anerkennung der politischen Realitäten** trotz unterschiedlicher Rechtsauffassungen im Rahmen der Entspannungspolitik machte kommunale Kontakte auf breiter Ebene auch mit diesen Ländern möglich. So wurden sogar einige jener Patenschaften, die deutsche Städte für Vertriebene eingegangen waren, mit dem Entspannungsprozess in formelle Partnerschaften mit den polnischen Städten umgewandelt.⁹⁴ Während die östliche Seite dabei immer wieder versuchte, ihre völkerrechtlichen Auffassungen durch die Partnerschaftsvereinbarungen bestätigen zu lassen, und jeden politischen Versuch, eine Revision der Nachkriegsordnung zum Thema zu machen, ablehnte, nahm die oft übervorsichtige Haltung der offiziellen Politik in Deutschland den Charakter einer Selbstblockade an. Die heftige innenpolitische Auseinandersetzung über die Zuständigkeit der Kommunen, eine eigenständige «Außenpolitik» zu betreiben, entzündete sich an diesen staats- und völkerrechtlichen Problemen.

Die «**Entspannungspolitik von unten**», die nicht nur von Menschenrechts- und Friedensgruppen, sondern – je nach politischen Mehrheitsverhältnissen – auch von den Kommunen getragen wurde, bereitete den Boden für ein **weitergehendes außenpolitisches Engagement in den Kommunen**. Die Friedensbewegung der achtziger Jahre fügte mit ihrem Protest gegen die Raketenstationierung der außenpolitischen Dimension von Städtepartnerschaften eine neue Perspektive hinzu. Die breite Mobilisierung «von unten» im Protest gegen die Nachrüstung und die militärische Konfrontation zwischen den Blöcken beruhte auf einem politischen Engagement «vor Ort». Die Kritik an der

92 Die Anbahnung ihrer Partnerschaft mit Mwanza in Tansania stieß auf politische Widerstände, da Sansibar, das die DDR anerkannt hatte, sich mit Tanganjika vereinigt hatte; www.mwanza.de.

93 Vgl. Wagner 1995, S. 126 f.

94 Vgl. die Partnerschaft zwischen Siegburg und dem Rhein-Sieg-Kreis einerseits und der Stadt und dem Kreis Boleslawiec (Bunzlau) in Polen andererseits, deren Kontakte 1986 begannen und 2001 formell als Partnerschaft besiegelt wurden. Die Vertriebenenverbände verstanden die friedliche «Brückenfunktion» von Patenschaften und Partnerschaften sogar als «kommunale Außenpolitik»; vgl. www.preussisch-holland.de/pdfs/deutsch-polnisch.pdf.

herrschenden Außen- und Militärpolitik wurde so in den kommunalen politischen Raum hineingetragen.

Zum einen war die «**kommunale Friedenspolitik**» gegen die militärische Rolle der Kommunen und ihren Beitrag zur Aufrüstung, gegen Rüstungsproduktion und militärische Einrichtungen gerichtet. Durch gewaltfreien Widerstand und symbolische Aktionen wie der Erklärung zu «atomwaffenfreien Zonen» und friedenspädagogische Konzepte mobilisierte die Friedensbewegung vor Ort. Die Basisbewegungen standen dabei im internationalen Kontext, ohne dass die transnationale Kooperation zwischen den Kommunen – auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene – in der Praxis eine Rolle spielte. Zum anderen bildeten sich Städteverbindungen und Netzwerke heraus, die sich friedenspolitisch engagierten, wie vor allem die Bürgermeister für den Frieden (Mayors for Peace, s. Kasten). In Deutschland übernahm Hannover, das eine Städtepartnerschaft mit Hiroshima hat, hier die Initiative und übt bis heute eine Koordinationsrolle aus.

Bürgermeister für den Frieden (Mayors for Peace)

1982 rief der damalige Bürgermeister von Hiroshima Takeshi Araki das Städtebündnis Mayors for Peace ins Leben. Seither sind über 3000 Städte in 134 Ländern, davon 320 in Deutschland, dem Netzwerk beigetreten. Ihr Ziel ist die Förderung des Friedens und insbesondere die Abrüstung aller Atomwaffen weltweit, wofür sich die Organisation unter anderem im Rahmen der Vereinten Nationen sowie durch Kampagnen einsetzt. Für ihre Arbeit wurde sie mit zahlreichen Preisen ausgezeichnet. Seit 2003 läuft die Kampagne «Vision 2020», die eine atomwaffenfreie Welt im Jahr 2020 fordert. Die Unterzeichnung des Aufrufs bleibt für die Kommunen aber, mit Ausnahme des Aktionstages 6. August, dem Jahrestag des Atombombenabwurfs auf Hiroshima, meist ohne Folgen. Eine wichtige koordinierende Rolle in Deutschland hat die NRO IPPNW (Internationale Ärzte zur Verhinderung eines Atomkriegs) inne.

www.mayorsforpeace.de; www.mayorsforpeace.org; www.ippnw.de

Kommunales friedenspolitisches Engagement ist stark den politischen Konjunkturen ausgesetzt. Mit dem **Abflauen der Friedensbewegung** wurde deutlich, dass eine Politisierung, die über die unmittelbare Betroffenheit der Kommune hinausgeht, einer größeren Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Organisationen bedarf. Diese ist auch deshalb notwendig, weil eine Verbindung zur örtlichen Politik oft nicht direkt gegeben ist und inhaltliche Konzeptionen kaum durch die Stadtverwaltung erarbeitet werden können. Die Aktivitäten der «Bürgermeister für den Frieden» sind von dem zivilgesellschaftlichen Engagement abhängig, das aus der Friedensbewegung in den achtziger Jahren geblieben ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Initiative des neuen US-Präsidenten Obama

zur atomaren Abrüstung der Mobilisierung vor Ort einen neuen Impuls geben kann.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts spielen die Themen Rüstung und Abrüstung auf kommunaler Ebene wie in der Politik insgesamt kaum noch eine Rolle. Damit trat zwar die direkte Kritik der staatlichen Außenpolitik im Rahmen von Städtebeziehungen in den Hintergrund. Es ist aber das große Verdienst des entspannungs- und friedenspolitischen Engagements der Kommunen, dass das Tabu, auch als Kommune die herrschende Politik zu kritisieren, überwunden wurde. In der Folge standen jedoch lediglich die Städtepartnerschaften mit Nicaragua seit Mitte der achtziger Jahre (s. Kap. 2.2) und das Städtebündnis gegen die Apartheid-Politik Südafrikas in einem offenen Gegensatz zur offiziellen Außenpolitik.

Eine **direkte friedenspolitische Einflussnahme** von Städtepartnerschaften auf Konflikte ist schwierig – schon allein deshalb, weil die Krisengebiete zumeist außerhalb der Länder liegen, mit denen Städteverbindungen eingegangen wurden, oder weil Partnerschaften dort aus praktischen oder politischen Gründen nur schwer möglich sind. In einem umfassenden Verständnis von Friedenspolitik als Förderung der Völkerverständigung, Abbau von Konfliktbereitschaft und Friedensschaffung nach dem Ende von Konflikten besitzen jedoch viele Aktionen im Rahmen von Städtepartnerschaften eine große Bedeutung.

Der **Bürgerkrieg in Jugoslawien** ist dafür ein herausragendes Beispiel. Die wenigen bestehenden Partnerschaften hatten ihre Wurzeln oft in der Zuwanderung von Arbeitskräften aus der Region. Die Nähe dieses ersten Krieges in Europa seit einem halben Jahrhundert und die öffentliche Debatte über die Beteiligung Deutschlands an den Militäraktionen mobilisierte auch vor Ort den Wunsch, zu Wiederaufbau und Versöhnung zwischen den Volksgruppen beizutragen. Städtepartnerschaften setzten, unabhängig davon, in welchem der jeweiligen Nachfolgestaaten Jugoslawiens die Partnerstädte lagen, ein Zeichen gegen den Krieg und organisierten vielfältige Hilfe und Unterstützung (s. Kasten Dortmund – Novi Sad S. 66). So engagierte sich Düren für bosnische Flüchtlinge aus Serbien und unterstützte später deren Rückkehr und Eingliederung in seine Partnerstadt Gradačac (s. Kasten Düren – Gradačac S. 66). Die Städtepartnerschaften können gleichzeitig auch ein wichtiges Instrument der Heranführung der Nachfolgestaaten Jugoslawiens an die EU bilden (s. Kasten Mainz – Zagreb S. 66).⁹⁵ Indem Ringpartnerschaften mit mehreren der Nachfolgerepubliken auf den Weg gebracht werden, gewinnen auch fachspezifische Kooperationen eine direkte friedenspolitische Funktion. Die energiepolitische Partnerschaft Freiburgs mit den Hauptstädten der Nachfolgerepubliken ist hierfür ein gutes Beispiel (s. Kasten S. 96).

⁹⁵ Zu den Partnerschaften mit Bosnien-Herzegowina vgl. das Netzwerk www.forschungsgruppe-bosnien.de/staedtepartnerschaften_deutschland_bosnien.htm; zur Bedeutung von Städtepartnerschaften mit Serbien als Form der Heranführung Serbiens an die EU siehe Krichbaum 2009. In der Schweiz hat sich 1992 ein eigenes, an Peace-Building und Menschenrechten orientiertes Netzwerk von Städtepartnerschaften zur Hilfe in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens gebildet: «Gemeinden Gemeinsam Schweiz», www.ggs-ccs.ch.

Dortmund – Novi Sad: Gegen den Strom

Die Städtepartnerschaft zwischen Dortmund (NRW) und Novi Sad (Serbien) besteht seit 1982. Während sich Deutschland im Rahmen der NATO im Kosovo-Krieg 1999 daran beteiligte, serbische Militärstützpunkte in Novi Sad zu bombardieren, und allerorts die pro-albanische Stimmung überwog, zögerte Dortmund nicht, seiner Partnerstadt angesichts der Leiden der Zivilbevölkerung zur Seite zu stehen. Man war sich dabei bewusst, «politisch gegen den Strom zu schwimmen», wie es der damalige Oberbürgermeister formulierte. So wurden im Rahmen einer großen Spendenaktion auch Medikamente und ein Rettungswagen nach Novi Sad gebracht. Nach dem Krieg half Dortmund, die Schäden zu beheben. Unter anderem gelang es Umweltexperten, die Grundwasserverunreinigung durch eine bombardierte Raffinerie zu stoppen.

www.dortmundinternational.dortmund.de/project/assets/template1.jsp?smi=6.51&tid=47352

Düren – Gradačac: Flüchtlinge als Brücke

Die Partnerschaft zwischen den Städten Gradačac (Bosnien-Herzegowina) und Düren (NRW) besteht seit 2001. Es ist die erste, die nach dem Bürgerkrieg entstanden ist. Düren nahm in den Jahren 1992 bis 1998 220 bosnische Flüchtlinge aus Serbien auf. Diese kehrten nach dem Krieg in ihre Heimat zurück und wurden in Gradačac angesiedelt. Düren unterstützte Gradačac bei ihrer Wiedereingliederung. Vor allem war es notwendig, ihnen Wohnraum zu geben – die Siedlung, die mit Hilfe der Stadt Düren erbaut wurde, ist ein eigener Stadtteil mit dem Namen «Düren» geworden. 1999 wurde der Verein «Dürener Freundeskreis für Gradačac und Bosnien e.V.» gegründet. Aufgrund der vielen freundschaftlichen Kontakte zwischen den damaligen Flüchtlingen und Dürener Bürgerinnen und Bürgern entstand eine intensive Zusammenarbeit: So gibt es zum Beispiel drei Schulpartnerschaften, und Dürener Betriebe bemühen sich, der Gemeinde Gradačac beim Aufbau der Infrastruktur zur Seite zu stehen.

www.dueren.de/stadtinfo/partnerstaedte/gradacac

Mainz – Zagreb: Demokratische Transformation

Von Beginn an war die Partnerschaft zwischen Mainz (RP) und Zagreb (Kroatien) ein politisches Projekt. Entstanden 1967, um trotz des Ost-West-Konfliktes eine Verständigung zwischen den Menschen zu ermöglichen, war sie eine wichtige Stütze während und nach den Konflikten der 1990er

Jahre. Auch der Transformationsprozess zu einem demokratischen System wurde von Mainzer Seite unterstützt: Die Partnerstadt bot Seminare und Schulungen für kommunale Angestellte und Politiker/innen an, in denen demokratische Strukturen, Organisationsformen und -inhalte der Stadtverwaltung und Kommunalrecht diskutiert wurden. Außerdem machte sich der Mainzer Oberbürgermeister im Auswärtigen Amt mit Erfolg zunächst für die Anerkennung Kroatiens als Nationalstaat und später für die Aufnahme desselben in die Europäische Union stark. Heute besteht eine Partnerschaft «auf Augenhöhe», mit einem lebendigen Kulturaustausch und vielfältigen Kontakten bezüglich der kommunalen Selbstverwaltung und auf wirtschaftlicher Ebene. Mit Unterstützung der IHK, deren Präsident zugleich Vorsitzender der deutsch-kroatischen Gesellschaft ist, findet einmal jährlich ein Kroatientag statt, der mittelständischen Unternehmen den Markteintritt durch Informationsangebote und Kontakte erleichtern soll.

www.mainz.de/WGAPublisher/online/html/default/mkuz-5t3g3m.de.html

Ein zweites Beispiel, das eine zunehmende Dynamik gewinnt, ist der **Nahostkonflikt**. Nach Krieg und Faschismus stieß eine Verständigung mit Israel aus naheliegenden Gründen anfänglich auf israelischer Seite auf große Widerstände. Die unmittelbaren Kontakte vor allem zwischen Jugendlichen im Rahmen der Städtepartnerschaften bildeten eine erste Brücke der Verständigung; die politische Dimension des Nahost-Konfliktes spielte zunächst keine Rolle. Solidarität und Kritik stellen nach wie vor ein schwieriges Terrain für politische Interventionen dar (s. Kasten Münster – Rishon LeZion, S. 48). Die Diskussion über eine Friedensperspektive für die Region drängt sich aber trotz ihrer Konflikträchtigkeit als Thema auf, da die Situation inzwischen völlig festgefahren ist und angesichts des hohen politischen Problembewusstseins in den Städtepartnerschaften das Verhältnis zwischen Israel, Palästina und den arabischen Nachbarn nicht mehr ausgeklammert werden kann. Gegenüber Partnerschaften mit arabischen Staaten besteht wegen der Gefahr politischer Verwicklungen eine große Zurückhaltung.⁹⁶ Mit der Organisierung trilateraler Beziehungen zwischen israelischen, palästinensischen und deutschen (bzw. europäischen) Kommunen im Rahmen der Initiative Municipal Alliance for Peace in the Middle East (Kommunale Allianz für Frieden im Nahen Osten, s. Kasten S. 68) wurde ein wichtiger Schritt gemacht, im klassischen Sinne der Völkerverständigung durch persönliche Kontakte und interkommunale Zusammenarbeit friedenspolitisch zu wirken und auf die langfristigen Wirkungen für eine gerechte Lösung des Konfliktes zu vertrauen, auch wenn dies in starkem Maße von den politischen Bedingungen abhängig ist.

⁹⁶ So musste sich der gescheiterte Versuch Nürnbergs, eine Partnerschaft mit Hebron einzugehen, mit dem Argument auseinandersetzen, die Hauptstadt des Nationalsozialismus paktiere mit der Hochburg des palästinensischen Terrorismus; vgl. Höning-Interview 2008.

Municipal Alliance for Peace in the Middle East (MAP)

Die Initiative Municipal Alliance for Peace in the Middle East (Kommunale Allianz für Frieden im Nahen Osten) wurde im Juni 2005 auf Initiative des israelischen Städtetages ULAI und des palästinensischen Kommunalverbandes APLA ins Leben gerufen. Eine wichtige Rolle bei der Gründung spielte der niederländische Städteverband VNG, der seit Langem enge Verbindungen zu ULAI hat und die Gründung von APLA tatkräftig unterstützte. Der Initiative liegt das Konzept einer trilateralen Kooperation der beiden Kommunalverbände mit internationalen Organisationen, dem internationalen Dachverband UCLG (s. Kasten S. 46) sowie Kommunen und Partnern in Europa und weltweit zugrunde. Diesen soll eine Vermittlerrolle zukommen, außerdem unterstützen sie die Arbeit der MAP institutionell, logistisch und finanziell. Die Initiative hat ihren Sitz in Den Haag und ein Büro in Jerusalem, das die direkte Kommunikation mit den israelischen und palästinensischen Städten gewährleistet. Die Stadt Köln ist Mitglied des General Board. Über die Arbeitsgruppe City Diplomacy ist die MAP auch in die Strukturen von UCLG integriert (s. Kasten S. 70).

Ziel der MAP ist es, neben der Völkerverständigung und dem politischen Dialog vor allem durch die praktische Kooperation einen Beitrag zu einem «Frieden durch Entwicklung» zu leisten. Prioritäre Aktionsfelder sind Jugend und Kulturaustausch, Umwelt, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und kommunales Management und Dienstleistungen. Nachdem die Initiative von internationaler Seite und den ausländischen Partnern angestoßen wurde, steht nun die Kooperation zwischen den Kommunen im Vordergrund.

www.citydiplomacy.org/fileadmin/user_upload/813093_Binnenwerk_engels.8.pdf; Hemert 2008

Ein ungewöhnliches und erfolgreiches Beispiel stellt die Initiative von Köln dar, seine beiden Partnerschaften mit Tel Aviv-Yafo (Israel) und Bethlehem (Palästina) miteinander zu verbinden und trotz der politischen Hindernisse damit ein Zeichen für die Notwendigkeit einer Friedenslösung im Nahost-Konflikt zu setzen (s. Kasten S. 69). Auf Initiative des israelischen Städtetages ULAI bereitet die Stadt Köln zurzeit eine Nahost-Bürgermeister-Konferenz unter dem Motto «Städte als Friedensstifter» im Mai 2011 vor, in deren Fokus das oft unterschätzte Potenzial der interkommunalen Zusammenarbeit und Städtediplomatie in Konfliktregionen steht. Auch die Mittelmeerunion der EU birgt Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in dieser hochinteg-

rierten und konfliktreichen Region, was aus der außenpolitischen Strategie der EU ein «Bürgerprojekt» machen würde.⁹⁷

Köln – Tel Aviv-Yafo; Köln – Bethlehem: Dreiecksbeziehung trotz Nahost-Konflikt

Köln (NRW) ist bislang die einzige deutsche Stadt, die eine offizielle Partnerschaft sowohl mit einer israelischen als auch mit einer palästinensischen Stadt unterhält. Schon seit 1959 – lange bevor zwischen Israel und der Bundesrepublik Deutschland diplomatische Beziehungen aufgenommen wurden – gibt es Kontakte zwischen Köln und Tel Aviv, seit 1979 besteht eine offizielle Städtepartnerschaft. Auch hier stehen Begegnungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Austausch von Fachleuten, die das gegenseitige Kennenlernen und Verstehen fördern sollen, im Vordergrund. Außerdem wurde der seit 1959 bestehende Austausch in den Bereichen Kultur, Wissenschaft, Wirtschaft, Tourismus und Soziales intensiviert.

Die Partnerschaft mit Bethlehem wurde wenige Jahre nach dem Osloer Friedensabkommen 1996 besiegelt und soll einen Beitrag zum Aufbau kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen und damit auch zur Förderung und Festigung des Friedensprozesses im Nahen Osten auf kommunaler Ebene leisten. Die gemeinsamen Aktionen zwischen Köln und Bethlehem konzentrieren sich hauptsächlich auf den kulturellen Austausch und die persönliche Begegnung, um sich besser kennenzulernen und Vorurteile abzubauen.

Um in dem sensiblen politischen Feld auf substaatlicher Ebene Beziehungen auszuloten, die offiziell nicht möglich waren, besuchte eine Kölner Delegation mit Unterstützung der Bundesregierung nacheinander Bethlehem und Tel Aviv. Der Erste Stellvertreter des Oberbürgermeisters von Tel Aviv bat, eine trilaterale Begegnung in Köln zu organisieren. Direkte Treffen zwischen Israelis und Palästinensern müssen auf «neutrale» dritte Staaten ausweichen, weil sie in Israel und Palästina aufgrund der fehlenden Freizügigkeit nicht möglich sind. Außerdem versucht Köln, durch einen trilateralen Schüleraustausch und internationale Konferenzen einen Beitrag zur

⁹⁷ Vgl. Wolf 2009. Deutsche Städte haben nur wenige Partnerschaften mit Mittelmeeranrainern außerhalb der EU, konzentriert auf die Türkei, Ägypten und Tunesien. Inzwischen hat sich auf Initiative des Ausschusses der Regionen die Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM) gegründet. Sie will über die bestehenden traditionellen diplomatischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Partnerländern im Mittelmeerraum hinausgehen und in Bereichen wie Einwanderung, Klimawandel, städtische Entwicklung und Kulturaustausch konkrete Kooperationsprogramme zwischen Kommunen und Regionen auf den Weg bringen; vgl. Schütze 2010; www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=1766.

Völkerverständigung zu leisten. Hierzu dient vor allem auch die Mitarbeit im Netzwerk Municipal Alliance for Peace in the Middle East (MAP) (s. Kasten S. 68), das vom israelischen und palästinensischen Kommunalverband getragen wird.

www.stadt-koeln.de/7/europa/staedtepartnerschaften; SKEW 2007b: DG 16, S. 98 ff; Wolf 2009

Insgesamt haben unter dem Titel **«Städtediplomatie»** («City Diplomacy») in den letzten Jahren, ausgehend vom Weltdachverband der Städte UCLG, die Aktivitäten der Kommunen auf internationaler Ebene, die sich den Themen Konfliktprävention, Peace-Building und Menschenrechte zuwenden, deutlich zugenommen (s. Kasten). Sie knüpfen dabei nicht nur an die Aktivitäten der «Bürgermeister für den Frieden» (s. Kasten S. 64) an, sondern nehmen auf globaler Ebene das Motiv der Völkerverständigung auf.⁹⁸ Auf einer ersten Weltkonferenz zur «city diplomacy» wurde im Jahr 2008 eine Agenda kommunaler Friedenspolitik verabschiedet, die «vor Ort» Gewaltursachen bekämpfen und damit den Boden für eine Völkerverständigung bereiten soll. Wie weit diese sowohl innen- wie außenpolitisch orientierte Agenda in der Arbeit der Städtepartnerschaften selbst Eingang finden wird, muss die Zukunft zeigen. Einen anderen Weg geht die Dachorganisation der US-amerikanischen Städtepartnerschaftsbewegung, Sister Cities International, die mit ihrer Muslim World Partnership Initiative eine Struktur geschaffen hat, die Städtepartnerschaften vermittelt und deren Programme zur Verständigung zwischen dem Westen und der muslimischen Welt beitragen sollen (s. Kasten S. 71).

Städtediplomatie im Rahmen von UCLG

Auslöser für ein stärkeres Engagement in friedenspolitischen Fragen durch die UCLG (s. Kasten S. 46) waren die Zunahme von Bürgerkriegen und die Zuspitzung der Auseinandersetzungen mit islamistischer Gewalt. Ausgehend von der Überzeugung, dass Städte und Kommunen eine wichtige Rolle in Friedensprozessen spielen können und sollen, richtete der Verband im Jahr 2005 ein eigenes Komitee zu Städtediplomatie, Peace-Building und Menschenrechten ein. Im Rahmen des Komitees soll auch eine Taskforce geschaffen werden, die Kommunen in Konfliktsituationen zur Seite stehen und die Bildung von Partnerschaften und Unterstützungsnetzwerken erleichtern soll. Während der ersten Konferenz zu Städtediplomatie im Juni

⁹⁸ Die Bewegung der «Bürgermeister für den Frieden» ist in den Ansatz der UCLG integriert, allerdings geht das Konzept der «city diplomacy» über den engeren atom- und militärkritischen Ansatz hinaus.

2008 in Den Haag (NL) wurde eine «Agenda der Städtediplomatie» verabschiedet. Dieser Agenda liegt ein umfassendes Verständnis von «Frieden» zugrunde, das mit Bezug auf die Resolutionen der Vereinten Nationen über militärische Fragen hinaus die sozialen Ursachen von Gewalt hervorhebt und Menschenrechte und wirtschaftliche und soziale Entwicklung als Teil von Friedenspolitik begreift. Städte sollen sich zu einer «Friedensstadt» erklären, die die Agenda umsetzt, und werden zu einer internationalen Vernetzung aufgerufen.

www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?L=EN&ID=241&pag=newTemplate.asp; www.citydiplomacy.org

Die Muslim World Partnership Initiative von Sister Cities International (SCI) (USA)

Die Erfahrung islamistischen Terrors war der Anlass für den Dachverband der Städtepartnerschaften in den USA, die internationalen Kontakte der Städte für die friedenspolitische Arbeit zu nutzen. Die Entsendung von «Städtediplomaten» soll den Graben zwischen den Völkern überbrücken helfen und eine konkrete Zusammenarbeit zwischen den Städten in die Wege leiten. Im Rahmen der Muslim World Partnership Initiative finden Austauschprogramme für Studentinnen und Studenten sowie für Führungskräfte statt; im Irak wurde humanitäre Hilfe geleistet. Bestehende Städtepartnerschaften sollen intensiviert, neue durch eine Partnerschaftsbörse angeregt werden. Dafür wurde eine Liste von Städten in mehrheitlich muslimischen Ländern auf der ganzen Welt erstellt, die eine Partnerschaft mit einer Stadt der USA suchen. Die Jahreskonferenz im Sommer 2009, die zum ersten Mal außerhalb der USA demonstrativ in Belfast (Nordirland) stattfand, stand unter dem Motto «Building Enduring Peace after Conflict». In verschiedenen Workshops befassten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor allem mit dem Prozess der Friedensbildung und Völkerverständigung.

www.sister-cities.org/programs/islamic.cfm

Menschenrechte und Demokratie sind innenpolitisch wie international Voraussetzung für eine friedliche Entwicklung. Sie sind aber auch ein Wert an sich. So schwierig die pragmatische Abwägung zwischen einer Zusammenarbeit, die langfristig auf einen Wandel setzt, und einer offensiven Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen auch ist – sie haben wieder stärker Eingang in die Partnerschaftsarbeit gefunden. Je konkreter, auf Dauer angelegt und im beiderseitigen Interesse die Partnerschaften und ihre Projekte sind, um so eher dürfte eine politische Intervention möglich und erfolgreich sein, um bestehende Konfliktpotenziale und die Gefahr einer gewaltförmigen Eskalation zu entschärfen.

Städtepartnerschaften haben nicht zuletzt durch die kritische Begleitung der staatlichen Außen- und Friedenspolitik eine eigene politische Qualität gewonnen. Bereits die «Entspannungspolitik von unten» hatte demokratische Freiheiten und Menschenrechte zum Thema auch in den Städtepartnerschaften gemacht. Die Entwicklung der Partnerschaftsarbeit zeigt, dass ein Einbeziehen von Friedens- und Menschenrechtspolitik in die Städtepartnerschaften nicht nur in der Arbeit mit den Partnern zu einer Politisierung führt, sondern durch die damit verbundene öffentliche Thematisierung auch im eigenen Land. In den achtziger Jahren war dies oft nur im Konflikt mit der herrschenden Politik möglich. Auch wenn es inzwischen, gerade beim Thema Menschenrechte, Berührungspunkte zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Positionen gibt, so achten Nicht-Regierungsorganisationen und Kommunen doch nach wie vor darauf, dass ihre transnationalen Beziehungen möglichst unabhängig von der offiziellen Außenpolitik bleiben.

3 «Kommunale Außenpolitik» – der politische Charakter trans- nationaler Städtebeziehungen

Die Kritik, Städtepartnerschaften würden sich darin erschöpfen, den Bürgermeister/innen und einigen Mitgliedern der Kommunen die Gelegenheit zu einem Besuch in der Partnerstadt zu ermöglichen, ohne dass dem wirklich eine politische Bedeutung zukomme, ist weit verbreitet. Was heute angesichts der europäischen Einigung und der Normalität internationaler Kontakte als nichts Besonderes mehr erscheint, war angesichts der «Erbfeindschaft» zwischen Deutschland und Frankreich und der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges jedoch keineswegs selbstverständlich. Städtepartnerschaften sind immer «politisch» in einem umfassenderen, nicht auf die offizielle Außenpolitik beschränkten Sinne gewesen. Daher wurde der Begriff der «**kommunalen Außenpolitik**» auch schon früh verwendet.⁹⁹ Schon die persönliche Begegnung, das war den Akteuren in der Frühzeit der Städtepartnerschaften klar, kann einen politischen Charakter haben. Die unmittelbare Erfahrung der Gemeinsamkeiten und Differenzen in der Lebens- und Gedankenwelt anderer Gesellschaften und Menschen und das Interesse an der Bewältigung der eigenen und der gemeinsamen Geschichte trugen dazu bei, Vorurteile abzubauen und das Bewusstsein zu stärken, dass rein nationale Lösungen nicht mehr tragen.

Im Rückblick kann nicht mehr bestritten werden, dass der Beitrag des staatlich geförderten «Kommunaltourismus» zur Völkerverständigung ebenso als «politisch» anzusehen ist wie die Bürgermeister/innentreffen am Rande der großen internationalen Konferenzen. Und spätestens seitdem es verstärkt um die Nutzung von EU-Programmen, wirtschaftliche Kooperation und eine gemeinsame Bewältigung des Klimawandels geht, werden die transnationale Dimension der globalen Politik und die politische Rolle der Kommunen nicht mehr infrage gestellt. Das Vorurteil, dass es sich hier nicht um «ernsthafte», politisch wirklich etwas bewegende Aktivitäten handelt, hält sich jedoch hartnäckig.

Die internationalen Aktivitäten der Kommunen, insbesondere die formellen Auslandsbeziehungen der Städte, befanden sich zunächst meist im politischen Mainstream. In den politischen Auseinandersetzungen um den Ost-West-Kon-

⁹⁹ Vgl. etwa die Bestandsaufnahme der deutsch-französischen Partnerschaften mit einer frühen Umfrage von 1975 in Sticker 1982, die Bestandsaufnahme der Städtepartnerschaften in Kodolitsch 1989 und zu den deutsch-israelischen Beziehungen Ziegler 1992.

flikt und die Entspannungspolitik, das Verhältnis der beiden deutschen Staaten, die atomare Aufrüstung sowie das Verhältnis zu Emanzipationsbewegungen in der Dritten Welt entwickelte sich jedoch eine **kritische Distanz**. Als problematisch angesehen wurde von der herrschenden Politik aber nicht nur der Dissenz in der Sache. Das Problem bei den Städtepartnerschaften mit osteuropäischen Ländern oder der DDR bestand zum Beispiel nicht darin, dass die Kommunen in den gemeinsamen Dokumenten gezielt gegen die politischen und völkerrechtlichen Positionen der Bundesregierung verstoßen hätten. Es wurde viel mehr jegliche eigene Initiative, die keiner direkten staatlichen Kontrolle unterlag, von vornherein skeptisch gesehen und gegebenenfalls zu verhindern versucht. So drohte bei den Initiativen zu deutsch-deutschen Städtepartnerschaften auf einmal ein ganzer Politikbereich und die damit verbundenen komplizierten rechtlichen Fragen sich der Kontrolle zu entziehen. Im Bewusstsein, dass die Entspannungspolitik auch von den Kommunen konsequent weiter verfolgt werden müsse – und sicherlich auch, weil ein Großteil der Kommunen die restriktiven rechtlichen Interpretationen politisch nicht teilte –, nahmen sie das Recht auf eine «kommunale Außenpolitik» wie selbstverständlich in Anspruch (s. Kap. 2.3). Entscheidend war, dass die Kommunen damit das Monopol des (Zentral-) Staates in der Außenpolitik, insbesondere im «harten» macht- und sicherheitspolitischen Bereich, tendenziell infrage stellten.

In den juristischen Auseinandersetzungen über die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die Kommunen eine eigene «Nebenaußenpolitik» betreiben dürfen, diente der Begriff «kommunale Außenpolitik» der politischen Zuspitzung (s. Kap. 1.2), um ein außenpolitisches Engagement der Kommunen als Widerspruch zum außenpolitischen Politikmonopol der Bundesebene nach Art. 32 GG zu definieren. Aber diese Interpretation war juristisch umstritten und hing vor allem von der jeweiligen (partei-)politischen Position ab: Kommunale Außenpolitik war als Unterstützung für die Entspannungspolitik von deren Verfechtern durchaus erwünscht, solange sie nicht zu einer «Gegenaußenpolitik» wurde, ihre Gegner sprachen ihr jedoch grundsätzlich die Legitimität ab. Kommunale Entwicklungshilfe wurde nach anfänglichem Zögern unterstützt, solange damit nicht eine Kritik an der US-Außenpolitik verbunden war. Allgemeine Völkerverständigung wurde noch als «kommunale Friedenspolitik» akzeptiert, solange sie nicht die offizielle Militärpolitik infrage stellte.

Das **Verhältnis** der transnationalen Städtebeziehungen **zur offiziellen Außenpolitik** kann verschiedene Formen annehmen:

- als *Fundierung staatlicher Politik* durch Städtepartnerschaften, wie bei der deutsch-französischen Aussöhnung;
- als *Vorreiter für die staatliche Politik*, wie bei den deutsch-israelischen Partnerschaften, bevor die Bundesrepublik Israel offiziell anerkannt hatte, oder im deutsch-sowjetischen Verhältnis, wo die Gründung der Städtefreundschaft zwischen Hamburg und Leningrad (St. Petersburg) 1957 auf sowjetische Initiative einen eigenen Akzent in der innenpolitischen Auseinandersetzung um das Verhältnis zur Sowjetunion setzte;

- als *anerkannte und geförderte Begleitung offizieller Politik*, wie im Fall der Vorbereitung der Beitrittsländer auf die EU, zur Bewältigung der Folgen des Krieges in Ex-Jugoslawien oder anderen offiziellen außenpolitischen Initiativen wie der Kaukasus-Initiative;
- als *Ergänzung der offiziellen staatlichen Politik auf einer «zweiten Schiene»*, wie bei der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit oder bei den begleitenden Bürgermeister/innentreffen während internationaler Konferenzen zu Klima, Erneuerbaren Energien und Biodiversität;
- als *gezielte Arbeitsteilung*, wenn die Handlungsmöglichkeiten des Staates an Grenzen stoßen, wie bei der Umsetzung der Tsunami-Hilfe durch die Kommunen;
- als *geduldete Arbeitsteilung*, wenn die staatliche Außenpolitik nur geringe Handlungsspielräume hat, wie bei der «Entspannungspolitik von unten» durch Kommunen, dem Menschenrechtsdialog mit China oder den aktuellen parallelen Kontakten Kölns zu Partnerstädten in Israel und Palästina;
- als *Vorpreschen gegen die offizielle außenpolitische Doktrin*, wie bei den Städtepartnerschaften zwischen den beiden deutschen Staaten oder der Umgehung der Hallstein-Doktrin, die eine Kontaktaufnahme zu Staaten, die die DDR anerkannten, verbot;
- in *kritischer Distanz oder deutlichem Gegensatz* zur herrschenden Politik, wenn diese durch die Zivilgesellschaft «vor Ort» die Interessen- und Machtpolitik des Staates kritisiert, wie bei der «kommunalen Friedenspolitik» und den «Bürgermeistern für den Frieden» sowie bei der praktischen Solidarität mit der sandinistischen Politik in Nicaragua im Rahmen von Städtepartnerschaften.

Diese politischen Rollen werden keineswegs immer bewusst eingegangen, sondern den Akteuren häufig durch die politischen Verhältnisse aufgezwungen. So kann eine «normale» Städtepartnerschaft wie die zwischen Freiburg und Isfahan (Iran)¹⁰⁰ in die Turbulenzen der westlichen Boykott-Politik gegenüber dem Iran geraten, so dass sie sich in der Öffentlichkeit rechtfertigen muss, wenn sie ihre Kontakte fortsetzt. In solchen Situationen gewinnt dann die zivilgesellschaftliche Grundlage der Partnerschaft ein besonderes Gewicht. Sie bietet die Möglichkeit, den persönlichen Kontakt aufrechtzuerhalten und damit überhaupt erst den Raum dafür zu schaffen, über die politischen Probleme zu sprechen, wie dies im Falle Freiburgs durch einen Dialog von Juristen und Juristinnen über Menschenrechtsfragen geschehen ist.

Kommunale Außenpolitik lebt also nicht nur vom Spannungsverhältnis zwischen der kommunalen Ebene und der staatlichen Außenpolitik. Sie ist vor allem politisch in dem Sinne, dass die Kommunen ihre **lokale politische Verantwortung in einen internationalen Kontext stellen** und dafür die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft sensibilisieren und mobilisieren. Das zivilgesellschaft-

¹⁰⁰ Vgl. www.freiburg-isfahan.de; s. auch Kasten München – Harare, S. 60.

liche Engagement leistet einen Beitrag dazu, die gemeinsamen Vorhaben auf die Dauer tragfähig zu machen und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit und der Lokalen Agenda 21 ist dieser Zusammenhang noch verstärkt worden.

4 Die Nachhaltigkeitsagenda als Orientierung für die transnationalen Beziehungen von Kommunen

4.1 Das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung

Die Ergebnisse der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 und der Folgeprozess haben auch den transnationalen Beziehungen der Kommunen eine neue Orientierung gegeben. Die traditionellen Ziele der Städtepartnerschaften, die sich im Laufe der Zeit herausgebildet haben, bestehen fort. Darüber hinaus hat die **Agenda 21** die Partnerschaften und die multilateralen und Netzwerkbeziehungen der Kommunen aufgewertet und die Bildung neuer angeregt (s. Kap. 1.1). Das umfassende Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung, das die Agenda 21 formulierte, entstand aus einer Synthese der politischen Perspektiven des Nordens und des Südens auf die globalen Probleme. Dabei verbanden sich das Interesse am Überleben des Planeten angesichts der Gefährdungen für Umwelt, Klima und biologische Vielfalt und der Anspruch auf eine gerechte Verteilung der Lebenschancen angesichts von Armut, Hunger und Umweltzerstörung. Um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, ist die Gesamtheit der Politik so zu gestalten, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben und ein gerechter Ausgleich zwischen den Generationen und zwischen Arm und Reich stattfindet.¹⁰¹

Das **Leitbild der nachhaltigen Entwicklung** fordert eine Analyse der Probleme und ihrer Lösung in drei grundlegenden «Dimensionen» – ökologisch, ökonomisch und sozial-kulturell. Es enthält gleichzeitig ein Konzept von «governance», der politischen Strategie und den institutionellen Prozessen, wie eine Politik der Nachhaltigkeit umzusetzen sei. Die verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Bereiche und ihre Akteure sollen nach dem Politikverständnis der Konferenz von Rio die Probleme, deren Lösung für eine gemeinsame Zukunft in einer gerechten Weltordnung notwendig ist, integriert angehen und dafür

¹⁰¹ Auf die weit verzweigte Diskussion über eine Strategie der nachhaltigen Entwicklung kann hier nicht eingegangen werden. Zur Einführung vgl. Amelung u. a. 2007 sowie insgesamt als Basisinformation das Internet-Lexikon Nachhaltigkeit: www.nachhaltigkeit.info.

geeignete politische Strukturen schaffen. Neben der horizontalen Integration der unterschiedlichen thematischen Politikbereiche, die gemeinsam unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit betrachtet werden sollen, ist auch eine vertikale Integration der politischen Ebenen – von den Vereinten Nationen und supranationalen Organisationen wie der EU bis zu den Kommunen – notwendig, um Ziele und Maßnahmen aufeinander abzustimmen und umzusetzen. Eine zentrale Rolle, so das einhellige Bekenntnis aller Akteure, nehmen dabei die Kommunen ein, denn vor Ort entscheidet sich letztlich, ob eine Nachhaltigkeitsstrategie auch von den Bürgerinnen und Bürgern getragen und von der Politik umgesetzt wird (s. Kasten Rolle der Kommunen in der Agenda 21, S. 15). Im nationalen Nachhaltigkeitsdiskurs spielt die kommunale Ebene allerdings bislang eine eher untergeordnete Rolle, trotz bestehender Vernetzungen zwischen Lokale-Agenda-21 (LA21)-Initiativen auf Landes- oder Bundesebene.¹⁰²

Deutschland unterstützte die internationalen Beschlüsse im Rahmen der Vereinten Nationen und der EU, nach denen jedes Land eine **nationale Nachhaltigkeitsstrategie** vorlegen soll, und hat dies zum Weltgipfel in Johannesburg 2002 auch getan. Inzwischen wurde diese Strategie in den 2004 und 2008 vorgelegten Berichten weiterentwickelt.¹⁰³ Ein unabhängiger Rat für Nachhaltige Entwicklung wurde von der Bundesregierung einberufen, der politische Empfehlungen ausspricht und den gesellschaftlichen Dialog vorantreibt. Seine Website hat eine umfassende Netzwerkfunktion.¹⁰⁴ Die Bundesländer haben ebenfalls zu einem großen Teil einen Nachhaltigkeitsprozess auf den Weg gebracht.¹⁰⁵ Die vertikale Integration der Nachhaltigkeitspolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist jedoch bislang kaum vorhanden, auch wenn die Bundesebene die Länderregierungen und die kommunalen Spitzenverbände inzwischen vermehrt einbezieht und der Rat für Nachhaltige Entwicklung sich dieses Themas verstärkt annimmt.¹⁰⁶

Kernpunkt der Nachhaltigkeitsstrategien ist die gemeinsame politische Verantwortung zur Bewältigung der Probleme, nicht einfach ein Interessenausgleich zwischen Wirtschaft, Ökologie und dem sozialen Sektor. Integraler Bestandteil einer nachhaltigen Politik ist die gesellschaftliche Partizipation. Auf

¹⁰² Vgl. das Netzwerk www.agl-einewelt.de; gefördert vom Bundesumweltministerium findet ein jährlicher bundesweiter Vernetzungskongress von LA21-Initiativen statt (www.netzwerk21kongress.de). Hierzu ist auch die Tätigkeit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW, s. Kasten S. 32) zu zählen.

¹⁰³ Zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und ihrer Umsetzung vgl. www.dialog-nachhaltigkeit.de, insbesondere das Strategiedokument von 2002 und den Fortschrittsbericht 2008; s. zusammenfassend Statz 2007.

¹⁰⁴ www.nachhaltigkeitsrat.de.

¹⁰⁵ Vgl. die Dokumentation eines Workshops der Umweltverbände: www.bund.net/bundnet/themen_und_projekte/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsstrategie/laender_und_kommunen.

¹⁰⁶ Vgl. den Fortschrittsbericht 2008, www.dialog-nachhaltigkeit.de, sowie die Diskussion auf dem Netzwerkkongress der LA21-Initiativen 2008: www.netzwerk21kongress.de/detail/strategie_ws.asp?bURL=de/Programm_2008.asp; www.nachhaltigkeitsrat.de/themen-detailansicht/tag/kommunen.

kommunaler Ebene kann Nachhaltigkeitspolitik aufgrund der Bürgernähe eine größere Chance haben, die Orientierung an partiellen und kurzfristigen Interessen zu überwinden. Denn der Konflikt zwischen unterschiedlichen Interessen tritt vor Ort klarer hervor; damit lässt sich eine konkrete gemeinsame Orientierung auf das Wohl der Kommune leichter formulieren. Politische Prozesse können eher transparent gemacht werden, und die aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist inzwischen als wichtige Bedingung einer erfolgreichen Stadtpolitik anerkannt (wenn natürlich auch nicht immer praktiziert). Dies gilt durchaus auch für die globale Verantwortung «vor Ort». Das gemeinsame Interesse an der Bewältigung globaler Umweltprobleme und der Bekämpfung von Hunger, Armut und Verelendung in den Ländern des Südens kann sich eher artikulieren, wenn es nicht von «national» definierten Interessen und (partei-)politischen Strategien, sondern von moralischer Betroffenheit, politischer Einsicht und der Orientierung auf kleine, aber konkret mögliche Schritte der Umsetzung bestimmt ist. Mit einem eigenständigen und politisch durch die Verwurzelung in der Stadt legitimierten Ansatz können die Kommunen auch ihre Handlungsspielräume gegenüber den übergeordneten politischen Instanzen erweitern.

4.2 Die Lokale Agenda 21

Im Kapitel 28 der Agenda 21 bekundeten die Unterzeichnerstaaten ihren politischen Willen, den Forderungen und Vorschlägen zur Umsetzung nachhaltiger Politik auf lokaler Ebene zu entsprechen und bis 1996 die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen dazu zu bewegen, in einen Konsultationsprozess mit den Bürgerinnen und Bürgern und allen gesellschaftlichen Kräften einzutreten (s. Kasten Rolle der Kommunen in der Agenda 21, S. 15). Ziel war es, «lokale Agenden» zu formulieren, an denen sich die Politik in den Kommunen orientieren und messen lassen sollte.¹⁰⁷ Eine wichtige Triebfeder für eine engere europäische Zusammenarbeit war die Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden, die mit Unterstützung der EU-Kommission und durchgeführt von dem Netzwerk ICLEI (Local Governments for Sustainability, s. Kasten S. 80) 1994 in Aalborg (DK) stattfand und an deren Ende 80 teilnehmende Kommunen eine Charta für nachhaltige Stadtentwicklung (Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability – Aalborg Charter) verabschiedeten.¹⁰⁸ Die Kommunen gingen damit die Selbstverpflichtung ein, das Kapitel 28 der Agenda 21 umzusetzen. Aus dieser Initiative entstand die European Sustainable Cities & Towns Campaign (ESCTC), eine breite Bewegung der Vernetzung zwischen den Kommunen mit vielfältigen Programmen und Aktivitäten (s. Kasten S. 80). Eine ähnliche Rolle spielten die HABITAT-Konferenzen der Vereinten Nationen (Istanbul 1996 und New York 2001).¹⁰⁹

¹⁰⁷ Zur Agenda 21 vgl. www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf, insb. Ziff. 28,2 und 28,3.

¹⁰⁸ <http://sustainable-cities.eu/Aalborg-Charter-79-2-3-.html>.

¹⁰⁹ www.unhabitat.org.

ICLEI

Bei einer vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) unterstützten Konferenz im Jahr 1990 gründeten über 200 Repräsentant/innen von Kommunen, lokalen Gebietskörperschaften und kommunalen Verbänden in New York (USA) den «International Council for Local Environmental Initiatives». 2003 wurde die Umbenennung in «ICLEI – Local Governments for Sustainability» beschlossen, um der Entwicklung zu einem breiteren Fokus auf Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen. Das Netzwerk initiiert und koordiniert verschiedene Projekte und Kampagnen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes, insbesondere begleitet es die Klimakonferenzen im Rahmen des Kyoto-Prozesses. So hat es unter anderem die Cities for Climate Protection (CCP) Campaign und eine Roadmap zur Begleitung der Vorbereitung des Klimagipfels in Kopenhagen 2009 initiiert (vgl. Kap. 5.1). Es berät und unterstützt seine über 1.000 Mitglieder weltweit bei der Umsetzung einer nachhaltigen Stadtpolitik, veranstaltet Workshops, Schulungen und Konferenzen und gibt einen Newsletter heraus. Es hat seinen internationalen Hauptsitz Anfang 2010 von Toronto (Kanada) nach Bonn (NRW) verlegt, Freiburg (BW) ist Sitz der europäischen Regionalorganisation. Insgesamt hat ICLEI vierzehn regionale Büros auf allen Kontinenten. In Deutschland sind 23 Städte Mitglieder.

www.iclei.org; www.iclei-europe.org; www.iclei.org/climate-roadmap/cop15

Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (ESCTC)

Aus der Aalborg-Konferenz 1994 entwickelte sich in der Folge eine breite Bewegung von Städten und Gemeinden, die European Sustainable Cities & Towns Campaign (ESCTC). Unterzeichner der Aalborg-Charta werden damit auch Teilnehmer der Kampagne, die inzwischen über 2.500 Kommunen in ganz Europa vereint, sie bei der Umsetzung der Verpflichtungen («Aalborg Commitments») unterstützt, Projektbeispiele zur Verfügung stellt und Partnerschaften vermittelt. Die ESCTC wird von einer Vielfalt an Institutionen und Vereinigungen getragen, unter anderem der Städte Aalborg (DK), Barcelona (E), Hannover (NI) und Malmö (S), dem RGRE (s. Kasten S. 31) und ICLEI (s.o.). Sie veranstaltet regelmäßig Konferenzen und andere Vernetzungs- und Informationstreffen und hat mehrfach den Sustainable Cities Award vergeben. Über den Internetauftritt und einen Newsletter werden die Mitglieder außerdem über wichtige Entwicklungen und Termine informiert. Die nächste Großkonferenz der Kampagne mit erwarteten 1.500 Teilnehmer/innen findet im Mai 2010 in Dünkirchen (F) statt.

www.sustainable-cities.eu; www.dunkerque2010.org

In Deutschland begann der **Prozess der lokalen Umsetzung der Agenda 21** mit Verzögerung, gewann in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre dann allerdings mit der Gründung von LA21-Initiativen, den Beschlüssen von lokalen Parlamenten und Aktionsplänen zu einer nachhaltigen Kommunalpolitik an Dynamik. Nach 2000 stagnierten die LA21-Bewegungen jedoch. Bis Mitte 2006 hatten 2160 Kommunen, das sind 20,5 Prozent, einen Beschluss zur Lokalen Agenda gefasst. Von diesen haben aber nur gut 100 ein konkretes Aktionsprogramm verabschiedet.

Die Parallelstruktur der **«Runden Tische» und Agendaforen**, die sich herausbildete, diente zunächst als Katalysator für ein Engagement der Stadtverwaltungen. Ihre Interventionen stießen aber in der Folgezeit auf immer weniger Resonanz. Ihr Anspruch, entscheidenden Einfluss auf die Kommunalpolitik zu nehmen, verlief häufig im Sande, da viele Stadtverwaltungen nicht oder nur sehr zögerlich bereit waren, Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe zu akzeptieren. Die Initiativen ihrerseits sind mit der Aufgabe, konsensorientiert umfassende Handlungsprogramme für die Kommune zu entwickeln und darüber hinaus eine aktive Rolle bei der Umsetzung gegen Interessen- und Parteipolitik zu spielen, häufig überfordert. Außerdem stößt der umfassende Partizipationsanspruch der LA21-Initiativen an Grenzen, da er die Möglichkeiten ehrenamtlicher Arbeit auf Dauer übersteigt.

Das bedeutet keineswegs, dass die Kommunen das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in ihrer Politik ignorieren. Die praktische Bedeutung, die der Klimapolitik und einer umweltgerechten Stadtentwicklung als Querschnittsaufgabe zukommt, hat in der Kommunalpolitik die Offenheit für den Ansatz einer lokalen Agenda in den letzten Jahren wachsen lassen. Dies war nicht zuletzt auch das Ergebnis der Verankerung des internationalen Nachhaltigkeitsdiskurses aufgrund von internationalen Netzwerken wie ICLEI oder der Politik und Förderprogramme der Europäischen Union. So begreifen die Bürgermeister/innen und Kommunalverwaltungen zunehmend ihre Politik in einer Nachhaltigkeitsperspektive. Dort, wo es weiterhin ein Netzwerk von Initiativen aus der Zivilgesellschaft gibt – insbesondere bezogen auf die Eine-Welt-Politik –, bieten sich damit weiterhin politische Anknüpfungspunkte. In einigen Fällen konnten diese unterschiedlichen Politikansätze dadurch miteinander verbunden oder integriert werden, dass Aktive aus den Initiativen im Rahmen der Stadtverwaltung ihre Arbeit fortsetzten.

Entscheidend ist, dass es ein deutliches politisches Engagement von Seiten der kommunalen Spitzen und Parlamente gibt, **Nachhaltigkeit als «Führungsaufgabe»** zu begreifen. Hierfür wäre es notwendig, dass die Koordinationsaufgaben an zentraler Stelle angesiedelt werden, etwa in den Bürgermeisterämtern. Demgegenüber sind zumeist die Umweltämter auch für die Lokale Agenda insgesamt zuständig. Die gängige Gleichsetzung von Nachhaltigkeit und Umweltpolitik erschwert ein Mainstreaming aller Politikbereiche nach den Maßstäben der Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeitspolitik auf lokaler Ebene muss offenkundig in erster Linie von den kommunalen Institutionen getragen werden. Dies schmä-

lert keineswegs die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Partizipation, sondern macht nur deutlich, dass es darauf ankommt, die Kompetenzen und Ressourcen der kommunalen Institutionen mit dem zivilgesellschaftlichen Engagement zu verbinden.¹¹⁰

4.3 Kommunale Eine-Welt-Politik – Verbindung von Nachhaltigkeit und Transnationalität

Die Agenda 21 setzte für die kommunale Entwicklungspolitik einen neuen Impuls, indem sie den **globalen Zusammenhang von Umwelt und Entwicklung** zum Ausgangspunkt machte und damit die Hilfe und Unterstützung für die Länder des Südens in einen breiteren Zusammenhang stellte (s. Kap. 2.2). Der kritische Blick auf die Struktur der Beziehungen zwischen Nord und Süd, die einen gerechten Ausgleich zwischen den Lebenschancen in den entwickelten und weniger entwickelten Ländern verhindern, war zwar in den Solidaritätsbewegungen mit der «Dritten Welt» und der Kritik an der Politik der Weltbank oder der internationalen Handelspolitik bereits weit verbreitet. Mit der Maxime «Die Eine Welt beginnt vor Ort» wurde nun darüber hinaus die praktische Politik vor Ort zum Schlüssel dafür, der «internationalen Verantwortung» der Politik, die die Nachhaltigkeitsstrategien hervorheben, gerecht zu werden.

Entwicklungspolitik wird auch als **innenpolitische Aufgabe** begriffen. Die Verantwortung für die «Eine Welt» fängt zu Hause an: mit den Konsequenzen des eigenen Verhaltens und der eigenen Politik – nicht nur für die Länder des Südens, sondern für das gemeinsame (Über)Leben. Rio hat zudem den Klimawandel und die globalen Umweltprobleme, von denen der Süden am stärksten betroffen ist, auf die politische Agenda gesetzt und damit die gemeinsamen Interessen aller Länder ungeachtet ihres Entwicklungsstandes hervorgehoben. Damit geht eine Veränderung des Verhältnisses von Innen- und internationaler Politik einher: Die Auswirkungen lokaler Politik auf die Beziehungen mit den Ländern des Südens und deren Lebensverhältnisse werden auch auf kommunaler Ebene zum Thema.¹¹¹ Lokale Politik soll die internationalen Beziehungen beeinflussen. Die Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik vor Ort ist danach zu beurteilen, welche Auswirkungen sie global hat und wie sie zur Lösung der Probleme beitragen kann. Dies erfordert neue Ansätze auch in der Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit. Die Konzepte des «Globalen Lernens» und einer «Bildung für Nachhaltige Entwicklung»¹¹² schlagen die Brücke zwischen den Lebensverhältnissen und der Politik hier und den weltweiten Problemen von

110 Vgl. hierzu insgesamt Hilliges/Nitschke 2007; Frings/Kunz 2006; SKEW/agenda transfer 2007; Steffan 2002, S. 242 ff.

111 Eine Initiative, die diesen Ansatzpunkt schon früh verfocht, ist das Klima-Bündnis mit den indigenen Völkern des Regenwaldes. Die Verbindung von Umwelt-, Klima- und Entwicklungspolitik, die am Anfang der Nachhaltigkeitspolitik stand, fand hier zum ersten Mal auch institutionell ihren Ausdruck; vgl. www.klimabuendnis.org, s. Kasten S. 97.

112 Vgl. www.bne-portal.de.

Armut, Hunger und Krankheit in anderen Ländern. Sie können über die globalen Zusammenhänge aufklären und so die Politik und das Verhalten der Menschen beeinflussen. Internationalismus findet auf diese Weise nicht mehr nur durch Solidaritätsinitiativen, international operierende Nicht-Regierungsorganisationen und transnationale Zusammenarbeit von Kommunen statt, sondern als **«Internationalismus im eigenen Lande»**. Diesen Paradigmenwechsel hat die Eine-Welt-Politik zu einem zentralen Thema gemacht.

Eine Vorreiterrolle kam dabei Nordrhein-Westfalen zu. Es richtete 1996 flächendeckend ein eigenes Programm für Promotorinnen und Promotoren ein, das die **Eine-Welt-Arbeit und LA21-Initiativen** miteinander verband und das – wenn auch reduziert – bis heute besteht.¹¹³ An vielen Orten bildeten sich Eine-Welt-Häuser und -Netzwerke, die die Aktivitäten der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit bündelten und die vielfach in die LA21-Initiativen integriert waren. Neben den traditionellen Städtepartnerschaften entstanden so in einigen Städten wie Düsseldorf, Aachen oder Bielefeld zivilgesellschaftliche Netzwerke, die unabhängig oder in Kooperation mit den Stadtverwaltungen eigene Partnerschaften und Kooperationen mit Städten in der Dritten Welt aufbauten (s. Kasten Düsseldorf). Die entwicklungspolitischen Ländernetzwerke, die auch in der LA21-Arbeit engagiert sind, haben sich wiederum in einem Dachverband vernetzt.¹¹⁴

Düsseldorf: Agenda-Partnerschaften

Die kommunale Entwicklungspolitik ist in Düsseldorf (NRW) über die Lokale Agenda fest in der Politik der Stadt verankert. Im Agenda-Beirat beim Stadtrat, in dem neben den Fraktionen auch Nicht-Regierungsorganisationen aus allen Bereichen vertreten sind, werden die verschiedenen Agenda-Projekte koordiniert und die politischen Entscheidungen vorbereitet. Initiator und Träger der vielfältigen lokalen EZ-Projekte ist das Netzwerk «Eine-Welt-Forum». Gegenwärtig werden unter Federführung des Umweltamtes 34 Projekte vor allem aus dem Bereich der öffentlichen Beschaffung und des Fairen Handels durchgeführt. Düsseldorf wurde 2007 der Titel «Hauptstadt des Fairen Handels» verliehen.

Für die Entwicklungszusammenarbeit wurden gezielt Städte aus drei Kontinenten gewählt, zu denen bereits Kontakte vorhanden waren: Belo Horizonte in Brasilien, wo intensive Beziehungen zwischen den beiden Umweltämtern bestehen, Mbombela (Südafrika), das im Rahmen der Partnerschaft von NRW und der Provinz Mpumalanga ausgewählt wurde, und Chongqing (VR China), das bereits eine offizielle Partnerstadt ist, wobei die vorwiegend wirtschaftliche Kooperation nun um Agenda-21-Themen erweitert werden soll. Die Betreuung der Städtepartnerschaften ist im Bürgermeisteramt

¹¹³ Vgl. www.eine-welt-netz-nrw.de.

¹¹⁴ Vgl. Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 73 ff.; www.agl-einewelt.de.

angesiedelt. Die Zusammenarbeit mit den Partnerstädten findet in Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen der Stadtverwaltung, dem Bürgermeisterbüro, dem Umweltamt und dem Eine-Welt-Forum statt.

www.duesseldorf.de/themen/international/partner; www.agenda-staedtepartnerschaft.de; www.eineweltforum.de; www.duesseldorf.de/agenda21; www.duesseldorf.de/eineweltbeirat; Fröhlich/Lämmelin 2009, S. 104

Dem mit der Lokalen Agenda verbundenen Paradigmenwechsel verdankt die Politik in den Kommunen zwei neue Perspektiven: die Integration der globalen Bezüge in die lokale Politik und die Integration der nachhaltigen Entwicklung in die transnationalen Beziehungen.

Zum einen wurde das Interesse an Austausch und Zusammenarbeit, das den Blick über die lokalen Bedingungen hinaus auf die globalen Zusammenhänge lenkt, bekräftigt. Dass eine nachhaltige Entwicklung nur global zu erreichen ist, hat zur Konsequenz, dass der **globale Kontext selbst zum Gegenstand kommunaler Politik** werden muss. Kommunale Entwicklungspolitik – und die transnationalen Beziehungen der Kommunen im Allgemeinen – sehen sich vor der Aufgabe, die internationale Dimension in ihrer lokalen Politik insgesamt zu berücksichtigen. Was bei der Frage der Ursachen von Migration und Flucht und der politischen und gesellschaftlichen Rolle der Migrant/innen in den Zuwanderungsländern selbstverständlich war, wurde nun auf andere Bereiche des Lebens in der Kommune übertragen – von der Verkehrspolitik mit ihren Auswirkungen auf den Klimawandel über die öffentliche Beschaffung von Gütern aus dem Ausland bis hin zu den internationalen Handelsbeziehungen als Ursache für die Fortdauer ungleicher Lebenschancen. Kommunalpolitik, so lässt sich schlussfolgern, bedarf eines «internationalen Mainstreamings», der Berücksichtigung der internationalen Dimension des Kommunalen in allen seinen Bereichen.

Fairer Handel und nachhaltige öffentliche Beschaffung sind zu Kernpunkten des Engagements der zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort geworden. Die schon vorher bestehenden entwicklungspolitischen Bestrebungen, den Vertrieb und Kauf von Produkten aus Fairem Handel, deren ökologische und soziale Produktionsbedingungen einer Zertifizierung unterliegen, populär zu machen, stehen ebenso exemplarisch für die Verbindung von lokalem und internationalem Handeln wie die Beschlüsse der Kommunen, dass die von der öffentlichen Hand zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen solchen ökologischen und sozialen Kriterien entsprechen müssen. Um die Stadtverwaltungen politisch dazu zu verpflichten, fair gehandelte Produkte zu kaufen und in ihrer Beschaf-

fungspolitik ökologische und soziale Maßstäbe anzuwenden, sind die Lokalen Agenden und ihre Initiativen ein wichtiger Hebel.¹¹⁵

Zugleich gewann die **lokale Eine-Welt-Politik** insbesondere im kulturellen und Bildungsbereich an Bedeutung. Das politische Spektrum erweiterte sich damit über die entwicklungspolitischen Gruppen und Solidaritätsinitiativen hinaus. In den Eine-Welt-Netzwerken, die sich vielerorts herausbildeten, nahmen auch Bildungs- und Kultureinrichtungen, Wirtschafts- und Sozialverbände und Migrant/innenorganisationen teil. Sie verbesserten in vielen Städten ihre Einflussmöglichkeiten durch eine organisierte Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik und erhielten dadurch eine zusätzliche politische Legitimation.

Zum anderen setzten die Agenda 21 und die darauf aufbauenden internationalen Konferenzen und ihre Beschlüsse Nachhaltigkeits-Maßstäbe, die nicht nur für die Arbeit innerhalb der Kommune gelten, sondern auch für deren **transnationale Aktivitäten**. Dieser Zusammenhang wird im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sehr deutlich. Entsprechend ihrem gemeinsamen Ursprung in der Lokalen Agenda ist das kommunale Umweltamt vielerorts sowohl für die Lokale Agenda als auch für die kommunale Entwicklungspolitik zuständig; in anderen Städten ist beides beim Bürgermeister oder der Bürgermeisterin angesiedelt. In die Beschlüsse zur Lokalen Agenda wurde die kommunale Entwicklungspolitik häufig aufgenommen.¹¹⁶ Entwicklungszusammenarbeit und Agendaarbeit können sich so gegenseitig bestärken, auch wenn viele konkrete Aktivitäten der Initiativen und Organisationen weiterhin nebeneinander her laufen (s. Kasten Heidelberg).

Heidelberg: Institutionalisierung der Lokalen Agenda und der Entwicklungspolitik

Die Aktivitäten der Stadt Heidelberg im Bereich der Entwicklungspolitik finden unter dem Dach der Lokalen Agenda 21 statt. Über die Verankerung des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung im Stadtentwicklungsplan, die Ansiedlung des Themas der Lokalen Agenda 21 auf Oberbürgermeister-Ebene und durch die Einrichtung eines Agenda-Büros wurde auch die Langfristigkeit der kommunalen Entwicklungspolitik in der Stadtpolitik gesichert. Die daraus entstehende politische und institutionelle Verankerung wird als Erfolgskriterium einer langfristigen Berücksichtigung der

¹¹⁵ Vgl. die Kampagne Fairtrade-Towns, getragen von TransFair e. V., die Kommunen nach Erfüllung von fünf Kriterien den Titel «Fairtrade-Town» verleiht: www.fairtrade-towns.de. Die SKEW hat faire Beschaffung zu einem ihrer Schwerpunkte gemacht und zeichnet seit 2003 jedes Jahr eine Stadt mit dem Titel «Hauptstadt des Fairen Handels» aus, vgl. www.service-eine-welt.de/beschaffungswesen/beschaffungswesen-start.html; www.forum-fairer-handel.de.

¹¹⁶ Vgl. Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 95 ff.

Nachhaltigkeit und der damit verbundenen Themen gesehen. Die entwicklungspolitischen Themen und Ziele, die mit der Heidelberger Agenda 21 in Verbindung stehen, sind dabei ebenfalls im Stadtentwicklungsplan als Querschnittsthemen integriert, und das entsprechende Engagement wird mittels Indikatoren überprüft. Welche besondere Rolle die Agenda 21 im Hinblick auf die Entwicklungspolitik der Stadt Heidelberg hat, zeigt die Entwicklung der Aktivitäten in diesem Bereich, die es zwar vorher schon vereinzelt gab, die aber seit dem Beschluss zur Lokalen Agenda im Jahr 1997 erheblich zugenommen haben. Dabei spielte unter anderem der erste Nachhaltigkeitsbericht des IFEU-Instituts (Institut für Energie und Umweltforschung) eine Rolle, der besonderen Nachholbedarf Heidelbergs im Bereich «Internationale Verantwortung – Internationale Zusammenarbeit – «Eine-Welt» aufdeckte.

Interview mit Herrn Zimmermann, Leiter des Agenda-Büros der Stadt Heidelberg, am 06.10.2008, zit. in Fröhlich/Lämmelin 2009, S. 104

Demgegenüber bleiben die **unterschiedlichen gesellschaftlichen Milieus** der lokalen Agenda und damit der «Eine-Welt-Arbeit» von dem der «klassischen» Städtepartnerschaften und ihren Vereinen zumeist getrennt. Entsprechend ihrem Anspruch sind die Maßstäbe und Inhalte der Agenda 21 allerdings auch in den bestehenden Städtepartnerschaften und Städtenetzwerken anzuwenden. Vorreiter bilden hier die vielfältigen Aktivitäten zum Klimaschutz, die von transnationalen Netzwerken angeregt und forciert wurden (s. Kap. 5.1). Damit wird der Boden dafür bereitet, die fachliche Zusammenarbeit in den Städtepartnerschaften auch in den Kontext nachhaltiger Entwicklung zu stellen, was im wirtschaftlichen Bereich mit Bezug auf eine Win-Win-Situation bei den erneuerbaren Energien und beim Ressourcenschutz zunehmend geschieht. Im sozialen Bereich, in dem das Nachhaltigkeitsparadigma insgesamt wenig Konturen zeigt, ist dies noch sehr unterentwickelt; Ansatzpunkte sind hier die Bewältigung des demografischen Wandels und die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (s. Kap. 5.2 und 5.3).

Allerdings ist die Lokale Agenda und damit die Nachhaltigkeitspolitik in der Regel im Umweltamt angesiedelt und von daher nicht von vornherein mit der politischen Autorität des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin versehen, wie das bei den Städtepartnerschaften und Netzwerken zumeist der Fall ist. Erst eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten für alle drei Bereiche an der Spitze der Kommune, wie in einigen Großstädten geschehen, würde dem Querschnittscharakter gerecht. Die **transnationalen Beziehungen der Kommunen**, so ist zu schlussfolgern, bedürfen insgesamt eines «**Nachhaltigkeits-Mainstreamings**», der Integration der Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe in alle Aktivitäten der Kommune.

Wenn man in der Zusammenarbeit an gemeinsamen Projekten nach Problemlösungen sucht und sich vom internationalen Austausch Anregungen

und Unterstützung verspricht, werden die Beteiligten ihre unterschiedlichen Herangehensweisen und Perspektiven in die Partnerschaften hineintragen.¹¹⁷ In diesem wechselseitigen Lernprozess steigen die Chancen, dass das Leitbild der Nachhaltigkeit bei allen einen größeren Stellenwert einnimmt und die Partner gemeinsam aus diesem Austausch eine breitere Perspektive zur Lösung der eigenen Probleme entwickeln. Dass Partnerstädte nicht nur in einzelnen Projekten kooperieren, sondern ihre politischen Planungen diskutieren und ein **gemeinsames Verständnis einer nachhaltigen Entwicklung** in den Städten des Nordens und des Südens entwickeln, ist jedoch bislang die Ausnahme geblieben (s. Kasten Treptow-Köpenick – Cajamarca).

Treptow-Köpenick – Cajamarca: Lokale Agenda als gemeinsamer Ausgangspunkt

Der Berliner Bezirk Treptow-Köpenick hat mit seiner Verabschiedung einer Lokalen Agenda in Deutschland eine Vorreiterrolle eingenommen. Als sich nach der Wende Partnerschaftsbeziehungen mit Kommunen im Ausland entwickelten, fiel dies in eine Phase, in der 1996 auch eine Lokale Agenda verabschiedet wurde, die eine Partnerschaft mit einer Stadt der Dritten Welt vorsah. Die Wahl fiel auf Cajamarca in Peru, weil es als «erste ökologische Stadt Perus» gilt und bereits an einer eigenen Lokalen Agenda arbeitete. Vorbereitet wurde die Partnerschaft 1995-97 durch eine Berliner NRO. Auf einem Weltbürgermeistertreffen anlässlich der Berliner Klimakonferenz 1995 nahmen die beiden Bürgermeister Kontakt auf.

Schon bei der Erstellung der Lokalen Agenda gab es einen intensiven Austausch über die jeweiligen Konsultations- und Partizipationsprozesse zur Erstellung einer lokalen Agenda, der bezüglich der Umsetzung der Agenden fortgeführt wurde. Als Schwerpunkte des Partnerschaftsvertrages wurden Umwelt, Bildung und Ausbildung, Kultur und Tourismus sowie Wirtschaft vereinbart. Neben dem Austausch von Expert/innen und Praktikant/innen arbeiten die beiden Kommunen zusammen an konkreten Projekten, wie zum Beispiel beim Aufbau eines ökologischen Parks in Cajamarca, bei der Unterstützung und Beratung im Gesundheitssektor, dem Aufbau von Schul- und Kitapartnerschaften sowie der Erstellung eines virtuellen Reiseführers über Cajamarca und beim Fairen Handel.

www.staepa-cajamarca.de; www.europabeauftragte-treptow-koepenick.de/partnerstadte.html

¹¹⁷ Manchmal wird Nachhaltigkeit auch direkt von außen zum Thema gemacht. So war es, wie von einem Mitarbeiter berichtet wird, eine Anfrage der Partnerstadt Bourges (F) an Augsburg (BY) zu ihren Agenda21-Aktivitäten, die die Defizite dort deutlich machte und zu einer intensiveren Diskussion und Verankerung kommunaler Nachhaltigkeitspolitik geführt hat.

Die im Jahre 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedeten **Millenniumsentwicklungsziele (MDG)** haben zu einer weltweiten Kampagne geführt, in der die Kommunen den Ansatz einer «globalen Politik vor Ort» weiterentwickelt haben. In den MDG bekannten sich Industrie- und Entwicklungsländer zur Bekämpfung der Armut und der Verbesserung der Lebensbedingungen insbesondere in den Ländern des Südens. Die MDG beinhalten messbare Unterziele für das Jahr 2015 und die konkrete Verpflichtung für die entwickelten Länder, ihren Beitrag dazu zu leisten. Die Kommunalen Spitzenverbände haben zur Durchführung dieser Kampagne Beschlüsse gefasst und Mustervorlagen für die Beschlussfassung der Kommunen entwickelt.¹¹⁸ Die an der Kampagne beteiligten Kommunen wollen ihren Beitrag leisten, die Ziele durch eine Veränderung ihrer *eigenen* Politik umzusetzen, und darüber Rechenschaft ablegen. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) koordiniert für die Kommunen in Deutschland diese Kampagne.¹¹⁹ Das Ziel 8 der MDG – «Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft» – umfasst auch die Bildung von Städte- und Projektpartnerschaften. Die praktischen Schritte gehen aber über die klassischen Formen von Hilfe und Kooperation hinaus und zielen vor allem auf konkrete Maßnahmen der Nachhaltigkeitspolitik vor Ort, wie Aufklärungsmaßnahmen, die Einführung des Umweltmanagementsystems Ökoprot für Unternehmen, lokaler Klima- und Umweltschutz oder Fairer Handel. Mit dieser Kampagne der Vereinten Nationen hat eine Eine-Welt-Politik, die die traditionelle Trennung von Innen- und internationaler Politik überwindet, zum ersten Mal eine offizielle Anerkennung erfahren. Über die politische Vernetzung im Inland hinaus nimmt auch ein transnationaler Austausch zwischen den beteiligten Städten Gestalt an, wie der Austausch der Partnerstädte der Stadt Oldenburg über die Umsetzung der Millenniumsziele zeigt (s. Kasten Oldenburg, S. 89).

118 www.rgre.de/komm_entw_zusarbeit/Texte/leitfaden.htm. Eine Liste der Unterzeichner findet sich ebenfalls unter www.rgre.de. Auch die Ministerpräsidentenkonferenz hat sich in ihrem Beschluss vom Oktober 2008 zu diesen Zielen bekannt.

119 Die Kampagne mit dem Titel: «No excuse 2015. Aktiv vor Ort – Kommunen handeln jetzt!» ist ausführlich dokumentiert, vgl. www.millenniumcampaign.de, www.service-eine-welt.de/mdg/mdg-start.html; SKEW 2007c, DG 18; Fröhlich/Lämmlin 2009, S. 19 f; Nietsch 2005; Noller 2005.

Oldenburg: Erfahrungsaustausch der Partnerstädte zu MDG

Das Büro für internationale Beziehungen der Stadt Oldenburg hat im Juni 2009 mit lokalen Akteuren ein Treffen zum Thema «Kommunale Entwicklungszusammenarbeit im Kontext lokaler Bürgernetzwerke und/oder Lokaler-Agenda-Gruppen für eine nachhaltige Stadtentwicklung» organisiert und dazu Gleichgesinnte aus Oldenburgs Partnerstädten Groningen (NL), Kingston upon Thames (GB) und Taastrup (DK) eingeladen. Während des ersten internationalen Städtepartnerschaftstreffens in seiner Stadt ein Jahr zuvor hatte der Oberbürgermeister die Millenniumserklärung des Deutschen Städtetages unterzeichnet. Die Diskussionen mit den Partnerstädten, von denen zwei bereits ebenfalls die Millenniumsziele unterstützten, boten die Möglichkeit, die diesbezüglichen Aktivitäten von Oldenburg und seinen Bürger/innen vorzustellen. In Gesprächsforen, bei Workshops, Exkursionen und Präsentationen diskutierten etwa 100 Teilnehmer/innen über das Engagement ihrer Kommunen für Klima- und Ressourcenschutz sowie über Fairen Handel und regionale Vermarktungsstrategien, und sie lernten Oldenburger Initiativen vor Ort kennen. Diese Begegnungen vertieften nicht nur die Beziehungen zwischen den Partnerstädten, sondern boten allen Beteiligten die Chance, im Vergleich mit dem Engagement der jeweils anderen Kommunen die eigene Position im Einsatz für die Millenniumsziele zu bestimmen.

SKEW, Newsletter Juli 2009; www.oldenburg.de/bib-aktuelles

Anhand der Eine-Welt-Politik wird deutlich: Nachhaltige Entwicklung ist in vielen Facetten Gegenstand der transnationalen Beziehungen von Kommunen geworden. Das Leitbild hat der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit eine neue Orientierung gegeben und ihren politischen Charakter erweitert – durch neue Themen wie den Klimawandel, die Profilierung des zivilgesellschaftlichen Engagements und eine engere Verknüpfung von innenpolitischen und internationalen Aspekten. In den Städtepartnerschaften und transnationalen Netzwerken gibt es eine wachsende Tendenz, die Themen der Zusammenarbeit in den **Kontext der Nachhaltigkeit** zu stellen.

5 Felder der transnationalen Zusammenarbeit

Auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 standen neben den Problemen der Armut in den Ländern des Südens die Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts auf dem Planeten, die Beherrschung des Klimawandels und die Bewahrung der natürlichen und energetischen Ressourcen im Vordergrund. Die Ökologie, das heißt das Primat der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, stellt den Ausgangspunkt einer nachhaltigen Entwicklung dar und steht seitdem im Zentrum der Diskussion. Erst später wurde der Ansatz systematisch zu einer Analyse der drei Dimensionen der Bewältigung der Zukunftsprobleme – Ökologie, Ökonomie und Soziales – verallgemeinert.

Im Folgenden sollen nun die Städtepartnerschaften und Städtenetzwerke, also die offiziellen transnationalen Beziehungen von Kommunen, entlang dieser drei Dimensionen daraufhin untersucht werden, wie sie sich thematisch entwickelt haben, wie weit die Ansätze einer Politik der Nachhaltigkeit eine Rolle spielen und welche Anknüpfungspunkte für eine politische Weiterentwicklung der transnationalen Politik der Städte sich daraus ergeben können.¹²⁰

5.1 Ökologische Stadtgestaltung und lokale Klimaschutzpolitik

Von den drei Elementen des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung spielt der Bereich der Ökologie bzw. des Umweltschutzes wohl die größte Rolle innerhalb der transnationalen Beziehungen zwischen Kommunen. Auf der ganzen Welt sind **Siedlungen die Quelle von Umweltproblemen** verschiedenster Art, die durch den Verbrauch von Energie und Ressourcen, Abfall- und Abwasseraufkommen, Verkehr, Industrie, Bautätigkeit usw. hervorgerufen werden. Zugleich treten die Auswirkungen dieser Probleme auf kommunaler Ebene deutlich zutage und verlangen nach schnellen und innovativen Lösungen. Vor allem die sich rasch industrialisierenden Transformations- und Schwellenländer wie Russland, China und Indien leiden unter den Umweltfolgen einer rücksichtslosen Industrialisierung und des ungebremsten Bevölkerungswachstums.

¹²⁰ Da es sich nicht um drei getrennte Politikbereiche handelt, sondern um Dimensionen realer Probleme und ihrer Lösung, werden sich natürlich immer wieder Überschneidungen ergeben.

Die Situation der Umwelt in vielen Kommunen innerhalb Europas und weltweit ist durchaus vergleichbar oder durchläuft zeitversetzt eine ähnliche Entwicklung. Das Interesse an einer transnationalen Zusammenarbeit drängt sich hier geradezu auf. Umweltthemen spielen daher vor allem bei Partnerschaften mit Entwicklungs- und Schwellenländern eine wichtige Rolle. Hier geht es in der Regel um die **Weitergabe von Know-how und Technologien**, um eine umweltschonende Stadtentwicklung zu unterstützen. Dabei sind die Stadtverwaltungen und kommunalen Einrichtungen in der Regel die wichtigsten Akteure. Zum Teil unter der Einbeziehung von Unternehmen und externen Expert/innen werden Praktikumsaufenthalte, Schulungen und andere Qualifizierungsangebote für einzelne Fachkräfte aus der Partnerstadt organisiert (s. Kasten Lauingen – Lagos Island).

Lauingen – Lagos Island: Fachaustausch mit Multiplikatorwirkung

Auch kleinere Städte können ihr Engagement und ihre Erfahrungen in die Zusammenarbeit einbringen. Lauingen (BY) mit seinen 11.000 Einwohnern hat sich in der Agenda-Partnerschaft mit Lagos Island, der Hauptinsel der nigerianischen Millionenstadt Lagos, darauf konzentriert, die Partner dabei zu unterstützen, mit eigenem Wissen und Erfahrungen selbst zu besseren Lösungen zu kommen. In drei- bis zwölfmonatigen Praktikumsaufenthalten in den Jahren 2001 und 2002 konnten Fachkräfte aus Lagos umfassende Einblicke in die Organisation der Abfall- und Abwasserwirtschaft in Deutschland bekommen und wertvolle Anregungen mit nach Hause nehmen. Auch Jahre nach der Begegnung stehen sie miteinander in Kontakt und beraten und unterstützen sich gegenseitig.

Dabei erwarben die Beteiligten auf beiden Seiten in den Projekten nicht nur fachliches Know-how, sondern auch interkulturelle Kompetenzen. Die Praktikant/innen wirkten in ihrer Heimatstadt wiederum als Multiplikatoren, die das Thema kommunaler Umweltschutz im Bewusstsein der Verantwortlichen verankerten. Mit ideeller Unterstützung aus Bayern fand in Lagos im März 2009 eine große Konferenz zu Klimaschutz und kommunalen Handlungsmöglichkeiten statt, auf einer zweiten Konferenz im Frühjahr 2010 sollen Strategien für ganz Nigeria erarbeitet werden. Dabei wird insbesondere die Rolle der Kommunen und auch der kommunalen Unternehmen thematisiert; Energie-, Abfall- und Wasserversorger aus Deutschland knüpfen bereits Kontakte nach Nigeria.

Doch auch die Zivilgesellschaft wurde nicht außen vor gelassen: Gegenwärtig wird eine Schulpartnerschaft zwischen zwei weiterführenden Schulen in Lauingen und Lagos Island auf den Weg gebracht. Auch hier sollen Umweltthemen eine zentrale Rolle spielen.

www.lauingen.de/1450_DEU_HTML.php; SKEW 2005a: DG 9, S. 25-28

Daneben werden im Rahmen von Städtepartnerschaften auch **konkrete Projekte vor Ort** durchgeführt, beispielsweise der Bau von Abwasserleitungen oder Verbesserungen bei der Müllentsorgung, wobei die Stadtwerke oder andere lokale Unternehmen als Kooperationspartner oder durchführende Akteure oft beteiligt sind. Um die Akzeptanz und Nachhaltigkeit der Projekte vor Ort zu gewährleisten, sind sie oft mit Maßnahmen der Umwelterziehung und -bildung verbunden.¹²¹ Der erste Schritt besteht darin, die Bedeutung der Umweltprobleme ins Bewusstsein der Bevölkerung zu rufen und eine gezielte Aufklärung über deren Ursachen zu betreiben. So werden in Projekten alltägliche Umweltprobleme und Verhaltensänderungen auf individueller Ebene in Jugendaustauschen, Workcamps oder ähnlichen Begegnungen thematisiert. Hinzu kommt der Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Stellen der Stadtverwaltungen, vor allem der Umweltämter, zur Kontrolle der Verursacher und zur Verringerung des Schadstoffausstoßes in der Industrie (s. Kasten Ludwigshafen – Sumgait).

Ludwigshafen – Sumgait: Umweltpartnerschaft im Rahmen des Städteneztes Kaukasus

Seit 1987 besteht eine lebendige Partnerschaft zwischen Ludwigshafen (RP) und Sumgait (Aserbaidtschan). Seit 2002 ist sie Teil des Projekts «Städtenez Kaukasus», das im Rahmen der Kaukasus-Initiative der Bundesregierung zur Konfliktbewältigung gegründet wurde. Es verbindet die drei deutschen Städte Ludwigshafen, Saarbrücken (SL) und Biberach (BW) und ihre jeweiligen Partnerstädte in Aserbaidtschan und Georgien miteinander, um gemeinsam den Auf- und Umbau der lokalen Strukturen in den kaukasischen Ländern zu unterstützen. Der Schwerpunkt der Partnerschaft liegt im Umweltbereich. Als Chemiestandort hat Sumgait mit etlichen Problemen zu kämpfen, die auch der BASF-Stadt Ludwigshafen vertraut sind. Finanziert seit 2003 durch das BMZ, fanden wechselseitige Fachbesuche statt, bei denen sich die Partner unter anderem über den Umgang mit Altlasten und Methoden der Abfallwirtschaft austauschten. Einen großen Stellenwert nahmen Aufklärung und Umwelterziehung ein; so wurde gemeinsam eine Umweltzeitschrift herausgegeben.

www.staedtenetz-kaukasus.de; www.ludwigshafen.de/rathaus/partnerstaedte; SKEW 2005a: DG 9, S. 28-31

Die interkommunale Zusammenarbeit im Umweltbereich wurde von der Europäischen Union und anderen Gebern **im Rahmen der EU-Osterweiterung** und der Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern und Russland **beson-**

¹²¹ So hat sich in der Partnerschaft von Sersheim (BW) und Canale (IT) die gemeinsame Einrichtung eines Biotops in der italienischen Stadt zu einem breiten Konzept der Naturschutzbildung und Umweltvorsorge entwickelt; vgl. Scholz (2009).

ders gefördert. Denn die Beitrittskandidaten hatten in diesem Bereich vielfach einen hohen Nachholbedarf und benötigten Unterstützung bei der Vorbereitung auf die hohen Umweltstandards der EU (s. Kasten Dresden – Lemberg – Breslau). Dabei wurden die zwischen Kommunen bereits bestehenden Beziehungen genutzt und auch neue angelegt. Neben dem bloßen Austausch zwischen Fachkräften in Form von – oft mehrere Kommunen einbeziehenden – Konferenzen oder gegenseitigen Besuchen (s. Kasten Erfurt) wurden so besonders im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge auch konkrete Projekte finanziert, wie die Zusammenarbeit bei der Gebäudesanierung oder bei der Reform des Abfallmanagements. Dabei profitiert oft nicht nur die Partnerstadt von der Zusammenarbeit, sondern auch die eigene lokale Wirtschaft kann durch den Export von Anlagen und Technologien gestärkt werden. Es muss sich jedoch nicht immer um Infrastrukturprojekte handeln; in St. Petersburg (Russland) etwa wurde mit Hamburger Unterstützung ein Umweltforschungszentrum eingerichtet.

Dresden – Lemberg – Breslau: Trilaterale Umwelt-Partnerschaft

Die Partner Dresden (SN) – Breslau (PL) und Breslau – Lemberg (Ukraine) taten sich 2006 mit Unterstützung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in einer Dreieckspartnerschaft zusammen, um Lemberg bei der Erreichung der EU-Standards im Umweltbereich zu unterstützen. In sechs mehrtägigen Fachkonferenzen wurden verschiedene Themen mit Fachleuten aus allen drei Städten erörtert und Erfahrungen ausgetauscht. Zwei Exkursionen nach Dresden und Breslau dienten dazu, an Ort und Stelle zu besichtigen, wie ähnliche Umweltprobleme in der Vergangenheit gelöst wurden.

www.uzdresden.de/index.php?id=154&L=0class%3DI

Erfurt: Internationale Umweltkonferenzen

Mit finanzieller Unterstützung durch die Europäische Union lud Erfurt (TH) schon drei Mal ihre bereits vor der Wende bestehenden Partnerstädte Vilnius (LT), Kalisz (PL), Győr (H), Lowetsch (BG) und Mainz (RP) zu mehrtägigen Städteseminaren ein, um sich zu Themen der städtischen Umweltpolitik wie Umweltinformation, Gewässerschutz und Abfallvermeidung auszutauschen. Neben Berichten und Vorträgen waren auch Exkursionen zu Erfurter Betrieben und Organisationen im Programm enthalten. Der Austausch der Erfahrungen mit Mainz, das nach der Wende Erfurt unterstützt hat, und vor allem auch der osteuropäischen Städte untereinander war dabei für alle Teilnehmer sehr wichtig.

www.erfurt.de/ef/de/leben/oekoumwelt/projekte/index.shtml

Der Ansatz der Lokalen Agenda hat die ökologische Perspektive über den Umweltschutz hinaus erweitert und die Entwicklung der Städte insgesamt in den

Blick genommen. Städte sind angesichts des globalen Urbanisierungsprozesses durch ihr Verkehrsaufkommen, ihre Ressourcennutzung und ihre Infrastruktur zu einer wesentlichen Ursache für den Klimawandel geworden. Urbane Lebensqualität macht eine **nachhaltige Stadtentwicklung** notwendig, die ökologische, soziale und ökonomische Dimension zusammendenkt und in einer umfassenden Strategie bündelt.

Wie in der Umweltpolitik hat sich die Förderpolitik der Europäischen Union für ländliche und urbane Räume einen integrierten Ansatz in hohem Maße zu eigen gemacht und damit die Möglichkeiten transnationaler Zusammenarbeit gestärkt (s. Kasten CIVITAS-Initiative). Inzwischen gibt es vielfältige **multilaterale Projekte und Netzwerke**, nicht nur innerhalb der EU, sondern auch mit anderen Regionen der Welt. Zum Teil haben sie zu einer dauerhaften Vernetzung auch über die Dauer der Projekte hinaus geführt (s. Kasten Cities for Mobility, S. 40). Da der Urbanisierungsprozess global ist und sich ökologische Probleme in den Megastädten oft am deutlichsten zeigen, ist ein globaler Austausch für die Kommunen von großer Bedeutung. Die Großstädte und Metropolen haben eigene Netzwerke wie den Weltverband der Millionenstädte Metropolis¹²² gegründet, die sich gerade auch einer nachhaltigen Stadtentwicklung widmen. Für die Vernetzung der Städte in diesem Bereich hat ICLEI (s. Kasten S. 80) vielfach eine Scharnierfunktion übernommen. Die Zahl derartiger Zusammenschlüsse und Projekte ist inzwischen kaum mehr überschaubar.¹²³

CIVITAS (City-VITALity-Sustainability)-Initiative: Förderung nachhaltigen Nahverkehrs

Im Jahr 2002 startete die Europäische Union die CIVITAS-Initiative, die die Förderung eines nachhaltigen städtischen Nahverkehrs zum Ziel hat. In 13 Demonstrationsprojekten werden insgesamt 61 europäische Städte gefördert. Daneben besteht das CIVITAS-Forum, dem sich über 150 weitere Städte angeschlossen haben, um von gegenseitigen Erfahrungen zu profitieren und sich auszutauschen. Das Netzwerk richtet jedes Jahr eine Konferenz aus und vergibt drei Preise – je einen für eine geförderte und eine nicht-geförderte Mitgliedsstadt sowie einen Sonderpreis. Deutsche Mitglieder sind Berlin, Bremen und Stuttgart.

<http://civitas-initiative.org>

Ein breiter Erfahrungsaustausch wird am ehesten in solchen multilateralen Foren erreicht (s. Kap. 2.4). Da es sich bei Fragen der ökologischen Stadtgestaltung und konkreter klimapolitischer Maßnahmen um Stadtpolitik handelt, ist

¹²² www.metropolis.org.

¹²³ Ein Projekt der ETH Zürich listet ohne Anspruch auf Vollständigkeit für 2007 allein 63 Netzwerke auf, die auch einen Nachhaltigkeitsbezug haben; vgl. <http://sustainablecities.ethz.ch>.

das Personal der Kommunalverwaltung und -politik hier der wesentliche Akteur, von zivilgesellschaftlichen Initiativen wie lokalen Unterstützungsgruppen des Klima-Bündnisses (s. Kasten S. 97) und dem möglichen Einbezug von Expert/innen und der (Kommunal-)Wirtschaft abgesehen. Zivilgesellschaftliche Akteure sind zwar bei solchen Konferenzen manchmal beteiligt, und es gibt durchaus auch internationale Netze, an denen soziale Bewegungen, etwa die Gegner der Gentrifizierung von Quartieren, teilhaben. Eine direkte Beteiligung an multilateralen Projekten ist aber eher die Ausnahme. Eine bewusste zivilgesellschaftliche Fundierung findet, von Ausnahmen abgesehen, nicht statt.

Den Lokale-Agenda-Initiativen käme gerade hier die Aufgabe zu, sich auch in die internationalen Städtebeziehungen einzubringen, mehr Mitwirkung einzufordern und dadurch auch zu einer stärkeren Orientierung am **integrativen Gesamtkonzept** der Nachhaltigkeit beizutragen. Dass dies durchaus möglich ist, zeigt ein Projekt im Rahmen des EU-Lateinamerika-Programms URB-AL: In Partnerschaft mit Stuttgart engagieren sich Städte in Mexiko, Brasilien, Kolumbien und Ecuador dabei, eine nachhaltige Innenstadtentwicklung zu erreichen, unter Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Aspekten und unter Einbeziehung von benachteiligten Bevölkerungsschichten in den betroffenen Gebieten (s. Kasten Stuttgart).

Stuttgart: Wohnraumplanung in lateinamerikanischen Metropolen

Anfang 2009 ist ein deutsch-lateinamerikanisches Kooperationsprojekt angelaufen, das zum Ziel hat, in Metropolen Lateinamerikas umweltgerechten Wohnraum für arme Bevölkerungsschichten zu schaffen. Es wird von der EU mit 2,8 Millionen Euro zu 80 Prozent aus dem Programm URB-AL III gefördert und von Stuttgart (BW) koordiniert. Ziel ist die Förderung einer nachhaltigen Innenstadtentwicklung und des Recyclings von innerstädtischen Brachflächen, indem es die entsprechenden Kompetenzen der Kommunen stärkt, ökologische und soziale Aspekte in die kommunalen Planungskonzepte einbezieht und den sozialen Wohnungsbau auf Brachflächen mit Beteiligung insbesondere der benachteiligten Bevölkerungsschichten entwickelt. Die lateinamerikanischen Projektpartner sind der mexikanische Bundesstaat Chihuahua und die Städte Guadalajara (Mexiko), São Paulo und Rio de Janeiro (Brasilien), Quito (Ecuador) und Bogotá (Kolumbien).

www.urbal-integration.eu; www.service-eine-welt.de/home/standard-projekt_integration.html

Das Themenfeld, dessen Querschnittscharakter am deutlichsten hervortritt und das ein Grundproblem einer nachhaltigen Stadtentwicklung darstellt, ist der **Klimawandel**. Aufgrund des Bewusstseins, in den urbanen Zentren vor

allem der Industrieländer für einen Großteil der klimaschädlichen Emissionen verantwortlich zu sein und damit eine Schlüsselrolle bei ihrer Vermeidung einzunehmen, spielt der Erfahrungsaustausch auf diesem Gebiet in den bilateralen Beziehungen der Kommunen eine große Rolle (s. Kasten Bonn – Chengdu). Dabei geht es insbesondere um Maßnahmen zur Verminderung oder Vermeidung des städtischen Kohlendioxid-Ausstoßes und die Themen Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Netze von bilateralen Beziehungen können die Effektivität des Erfahrungsaustauschs steigern und das politische Profil in den klimapolitischen Auseinandersetzungen im jeweiligen Land schärfen. Einzelne Städte übernehmen dabei eine Führungsrolle (s. Kasten Freiburg).¹²⁴

Bonn – Chengdu: Gemeinsam eine Vorreiterrolle einnehmen

Neben der Zusammenarbeit auf kultureller Ebene kooperieren Bonn (NRW) und Chengdu (China) vor allem im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit. Bei Delegationsreisen tauschen sich die jeweiligen Expert/innen und Verantwortlichen über Themen wie Lokale Agenda, Umwelt- und Klimaschutz aus. Mehreren Verwaltungsmitarbeiter/innen aus der Partnerstadt wurden bereits Fachpraktika in diesen Bereichen in Bonn ermöglicht. Chinesische Umweltingenieure hatten die Möglichkeit, ein mehrwöchiges Fachtraining in Bonn zu Luft- und Wasserverschmutzung, Gebäudesanierung und Nutzung von Solarenergie zu besuchen. Da Chengdu ebenso wie Bonn eine nationale Vorreiterrolle im Klimaschutz innehat, besteht auch ein reger Austausch über das Bonner Aktionsprogramm zum Klimaschutz, das die chinesischen Partner übernehmen wollen.

www.bonn.de/wirtschaft_wissenschaft_internationales/internationale_aktivitaeten/projektpartnerschaften/00854/index.html

Freiburg: Energiepatenschaft mit den Hauptstädten der Nachfolgestaaten Jugoslawiens

Freiburg (BW) wird die Patenschaft und Beratung für ein Kooperationsprojekt zwischen den vier Hauptstädten der Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien übernehmen: Vertreter der Städte Podgorica (Montenegro), Sarajevo (Bosnien), Skopje (Mazedonien) und Zagreb (Kroatien) unterzeichneten im Oktober 2009 mit Freiburgs Oberbürgermeister ein «Memorandum of Understanding», mit dem das Projekt «Capacity Building for Energy Management» in den Hauptstädten auf den Weg gebracht worden ist. Das

¹²⁴ Freiburg baut durch vielfältige Aktivitäten seine bestehenden Partnerschaften zu einem «kommunalen Netzwerk Erneuerbare Energien» aus.; vgl. Burger 2009. Bei Hutter/Link (2009) finden sich weitere Beispiele der umwelt- und klimapolitischen Zusammenarbeit im Rahmen von Städtepartnerschaften.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat dafür eine Starthilfe von 500.000 Euro bereitgestellt, mit der ein ständiger Austausch im kommunalen Energiemanagement und zur Nutzung erneuerbarer Energien und die Entwicklung eines Energie-Aktionsplans unterstützt werden soll. Freiburg wird in diesem Prozess eine beratende Rolle übernehmen und soll Vorbild für die teilnehmenden Städte sein. Das Konzept ist von der bundeseigenen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) entwickelt worden und war bei einem Treffen am Rande der Konferenz «Local Renewables» im Juni 2009 von Fachleuten der vier Städte zusammen mit der Freiburger Stadtverwaltung konkretisiert worden.

www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1215450_11/index.html

Auch in der **Eine-Welt-Politik und der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit** war die Bekämpfung des Klimawandels schon seit Langem ein Thema. Der globale Zusammenhang, dass der Industrialisierungsprozess weitgehend für den Ausstoß klimaschädlicher Gase verantwortlich ist, die Folgen aber am stärksten von den weniger entwickelten Ländern getragen werden müssen, sowie die Gefahren durch die Zerstörung der Regenwälder als natürliche Senken und zugleich Lebensraum von indigenen Völkern sind die Grundlage für ein gemeinsames Interesse, den Klimawandel zu bekämpfen. Schon früh hat das Klima-Bündnis die praktische Solidarität zwischen Nord und Süd zu seinem Anliegen gemacht und ein Bündnis zwischen den indigenen Völkern und den Kommunen in den Verursacherstaaten des Nordens im Kampf gegen den Klimawandel proklamiert (s. Kasten Klima-Bündnis).

Klima-Bündnis: Gemeinsames Vorgehen in den Ländern des Nordens und des Südens

Das «Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder» wurde 1990 gegründet, um ein Zeichen für den Schutz des Klimas und die Erhaltung der Regenwälder zu setzen. Die etwa 1.500 Mitglieder verpflichten sich, alle fünf Jahre die Pro-Kopf-CO₂-Emissionen ihrer Stadt um je 10 Prozent zu senken, mit einer Halbierung bis spätestens 2030, auf die Nutzung von Tropenholz zu verzichten und die indigenen Völker der Regenwälder, vertreten durch den Dachverband COICA, politisch und materiell zu unterstützen. Dabei werden die Kommunen von der Geschäftsstelle des Bündnisses beraten und können sich bei regelmäßigen Veranstaltungen untereinander austauschen. Die Verbindung von klimapolitischen Zielsetzungen und praktischer Solidarität mit den indigenen Völkern durch Projekte vor Ort macht eine enge Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen und Nicht-Regierungsorganisationen notwendig, was

die politische Verbindlichkeit der klimapolitischen Selbstverpflichtung erhöht. Auf Ebene der Europäischen Union betreibt das Klima-Bündnis Lobbyarbeit für die Umsetzung seiner Ziele.

www.klimabuendnis.org; Mayer-Ries 1999

Die klimapolitische Zusammenarbeit zwischen den Städten soll ferner vermehrt zum Gegenstand von **Nord-Süd-Städtepartnerschaften** gemacht werden. Die (entwicklungspolitische) Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen tagte im Juni 2009 in München mit dem Schwerpunkt «Herausforderung Klimawandel» und formulierte unter anderem das Ziel, «dass bis zum Jahre 2015 mindestens 50 deutsche Städte Klimapartnerschaften für eine nachhaltige Entwicklung im Rahmen von langfristigen kommunalen Partnerschaften pflegen».¹²⁵ Ein weiterer Ansatzpunkt kann darin bestehen, die klimapolitischen Instrumente der Klimarahmenkonvention Joint Implementation und Clean Development Mechanism in die Nord-Süd-Kooperation einzubeziehen.¹²⁶

Neben dem Klima-Bündnis haben sich auch zahlreiche andere transnationale Netzwerke und Bündnisse gebildet, die sich mit dem Klimawandel befassen, etwa der energiepolitisch motivierte Zusammenschluss Énergie-Cités oder die Kampagne Cities for Climate Protection (CCP), die von ICLEI koordiniert wird.¹²⁷ Daneben wurden oft in anderen thematischen und allgemeinen Netzwerken wie EUROCITIES (s. Kasten S. 41) oder Union of the Baltic Cities (UBC, s. Kasten S. 42) spezielle Arbeitszusammenhänge für das Thema Klima eingerichtet (vgl. Kap. 1.4). Während internationale Vernetzungen bislang zumeist dem Erfahrungsaustausch dienten, bilden sich zunehmend Formen des **gemeinsamen praktischen Handelns** heraus. In ihnen werden Leitlinien für eine lokale Klimapolitik erarbeitet¹²⁸ und häufig auch Selbstverpflichtungen der Kommunen formuliert, die klimaschädlichen Emissionen der Stadt bis zu einem Zeitpunkt um einen bestimmten Prozentsatz zu senken und dafür Aktionsprogramme zu erarbei-

¹²⁵ Vgl. www.service-eine-welt.de/bundeskonferenzen/bundeskonferenzen-start.html. Gegenwärtig arbeiten die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW, s. Kasten S. 32) und die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW an einem Konzept für die Kampagne.

¹²⁶ Vgl. Steffan 2002, S. 61 ff. bzw. Sippel 2007.

¹²⁷ www.energie-cites.eu, www.iclei.org/index.php?id=800. Die Local Renewables Initiative, die infolge der Bonner Konferenz zu Erneuerbaren Energien 2004 von ICLEI und dem BMZ ins Leben gerufen wurde, thematisiert insbesondere Erneuerbare Energien und Energieeffizienz: www.local-renewables.org.

¹²⁸ Das Klima-Bündnis und das IFEU-Institut entwickeln gegenwärtig ein Benchmarking-System, um die Umsetzbarkeit und den Erfolg bereits durchgeführter Maßnahmen zu bewerten und zu vergleichen; vgl. www.ifeu.de/energie/pdf/lgcp_in_europa_kommunal.pdf.

ten.¹²⁹ Um die Erreichung dieses Ziels zu unterstützen, dienen die Netzwerke durch regelmäßige Konferenzen und Best-Practice-Datenbanken als Plattformen zum Erfahrungsaustausch. Damit wird die Legitimation einer eigenständigen lokalen Klimapolitik erhöht und zugleich ein realer Druck auf die Politik ausgeübt, sich an diesen Zielen auch messen zu lassen.

Wichtige große Verbände haben sich jetzt im Europäischen Konvent der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zusammengefunden (s. Kasten S. 99). Indem die **Selbstverpflichtungen**, die die beitretenden Kommunen unterzeichnen, über die von den Mitgliedstaaten und der EU gesetzten Ziele hinausgehen, machen die Kommunen deutlich, dass eine Verminderung des CO₂-Ausstoßes in diesen Größenordnungen möglich ist, und üben gleichzeitig Druck auf die politischen Instanzen aus.¹³⁰

Europäischer Konvent der Bürgermeister/innen: Gemeinsame Selbstverpflichtung

Im Februar 2009 wurde auf Initiative der Europäischen Kommission, die sich dadurch auch mehr Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten versprach, der Europäische Konvent der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister (Covenant of Mayors) von mehr als 350 Bürgermeister/innen europäischer Kommunen – nicht nur von Großstädten, sondern auch von kleineren Gemeinden – gegründet. Inzwischen sind mehr als 1.200 Städte beigetreten. Beteiligt sind außerdem unter anderem ICLEI, UCLG (s. Kasten S. 46), Metropolis, die Großstädte-Initiative zum Klimaschutz C40 und der Weltbürgermeisterrat zum Klimawandel WMCCC.

Der Konvent nutzt das Instrument der Selbstverpflichtung. Auf der ersten Konferenz des Konvents im November 2009 in Hamburg, einem der Erstunterzeichner, wurden als Ziele eine Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen der Städte und Gemeinden bis 2020 um mindestens 20 Prozent und bis 2050 um 50 Prozent sowie ein Anteil von etwa 80 Prozent Energie aus erneuerbaren Energiequellen am Gesamtenergieverbrauch ebenfalls bis 2050 bekräftigt. Um diese Ziele zu erreichen, sollen in jeder Stadt innerhalb eines Jahres unter Beteiligung der Bevölkerung Aktionspläne mit konkreten Maßnahmen erarbeitet werden, über deren Umsetzung im Abstand von zwei Jahren zu berichten ist. Das Forschungszentrum der Europäischen Kommission sowie das Sekretariat des Netzwerkes stehen den Mitgliedsstädten bei technischen und strategischen Fragen zur Seite und Workshops, Konferenzen und Publikationen sollen Anregungen und Ideen liefern.

www.eumayors.eu; Europa kommunal 2/2009; www.city-climate-conference.de

¹²⁹ Ähnliches geschieht auch in den USA mit dem U.S. Conference of Mayors Climate Protection Agreement; vgl. <http://usmayors.org/climateprotection/agreement.htm>.

¹³⁰ Vgl. insgesamt den Themenschwerpunkt in Europa kommunal 2/2009.

Innerhalb der Kommune kann eine Mitgliedschaft in diesen Netzwerken und Initiativen verschiedene **politische Funktionen** erfüllen: Viele der Mitgliedskommunen sind ohnehin bereits im kommunalen Klimaschutz engagiert. Die Selbstverpflichtung kann in diesem Fall zur politischen Legitimation dienen und das Profil der Stadt schärfen, ihr Engagement noch verstärken und/oder andere Kommunen zur Nachahmung ermuntern. Bei Kommunen, die weniger engagiert sind, kommt ein Anstoß zum Beitritt häufig aus der Zivilgesellschaft. Die unterzeichnete Selbstverpflichtung kann als Druckmittel eingesetzt werden und helfen, die Politik der Kommune «auf Kurs zu halten». Besonders die Verbindung zur praktischen Solidarität mit den indigenen Völkern wie im Fall des Klimabündnisses stärkt die politisch-moralische Legitimation.

Transnationale Netzwerke gewinnen zunehmend auch Einfluss auf den **internationalen Klimakonferenzen** (s. Kap. 1.4). Mit ihrer eigenen kommunalen Agenda und den Vorschlägen und Selbstverpflichtungen üben sie Druck auf die Verhandlungspartner aus. Zur Vorbereitung der Kopenhagener Klimakonferenz organisierte ICLEI in Zusammenarbeit mit verschiedenen UN-Organisationen Vorbereitungstreffen der Kommunen zu den Vertragsstaatenkonferenzen und begleitete mit einer «Local Government Climate Roadmap», die Stellung zu den offiziellen Verhandlungsthemen nahm und damit die Verhandlungen beeinflussen wollte, den Verhandlungsprozess.¹³¹ Die Stadt Bonn hat in Zusammenarbeit mit ICLEI mit ihrer 2-Grad-Initiative am Rande der Kopenhagener Klimakonferenz im Dezember 2009 vorgeschlagen, dass Städte in einer konzertierten Aktion ihre Bewohnerinnen und Bewohner auffordern, durch eine jährliche Spende von einigen Euro an eine Stiftung den lokalen Anstrengungen zum Klimaschutz einen weiteren Schub zu geben.¹³²

Nach dem Scheitern des Klimagipfels in Kopenhagen im Dezember 2009 stehen auch die kommunalen Netzwerke vor einer neuen Situation. Ihre Möglichkeit, direkt auf internationale Verhandlungen Einfluss zu nehmen, muss doch skeptischer eingeschätzt werden, als das aus dem Blickwinkel der Akteure auf internationaler Ebene erschien. Gleichzeitig wird die Debatte neu entfacht, wie man sich unabhängiger von der nationalstaatlich bestimmten Politik machen und durch politisches Handeln vor Ort und die transnationale Vernetzung der Kommunen dem Klimawandel praktisch Einhalt gebieten kann. Die enge Verflechtung in der Praxis, die sich durch die transnationalen Netzwerke entwickelt hat, stellt hierfür einen guten Ausgangspunkt dar, der weiterentwickelt werden kann. Eine transnational vernetzte kommunale Klimapolitik ist auch das beste Beispiel dafür, wie die Querschnittsaufgabe Nachhaltigkeit und kommunale Außenpolitik miteinander verbunden werden können.

¹³¹ Vgl. www.iclei.org/climate-roadmap; vgl. die Berichterstattungen in Europa kommunal 2/2008 und 2/2009.

¹³² Vgl. www.carbonn.org.

5.2 Bewältigung der sozialen Probleme

Armut und ungleiche Lebens- und Bildungschancen, gesellschaftliche Spaltung und Diskriminierung, die Herausforderungen des demografischen Wandels und fehlende Generationengerechtigkeit sind Probleme, denen sich Menschen und Kommunen weltweit gegenüber sehen. Die Lokale Agenda mit ihrem Verständnis von der «Einen Welt» und die Millenniumsentwicklungsziele haben ihren Schwerpunkt auf die **gemeinsame Bekämpfung der Armut in den Ländern des Südens** gelegt (s. Kap. 4.3). Dementsprechend spielen soziale Themen eine bedeutende Rolle innerhalb der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, die in Form von Hilfs- oder Kooperationsprojekten vielfältige Vorhaben zur Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung realisiert, zum Beispiel durch die finanzielle oder materielle Unterstützung beim Bau von Schulen, Kinderheimen oder Gesundheitsstationen, aber auch durch Ausbildungsprojekte oder die Einrichtung einer kommunalen Wasserversorgung (Beispiele s. Kap. 2.2).

Die **Beziehungen zwischen Kommunen im Norden im sozialpolitischen Bereich** stehen vor anderen Problemen, etwa der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung. Trotz der großen Unterschiede zwischen den Ländern teilen die Kommunen diese Herausforderungen. Sozialpolitik auf kommunaler Ebene ist weitgehend nationale Politik und in Deutschland von den Vorgaben des Bundes und der Länder abhängig. Dennoch verfügen die Kommunen in der Durchführung der Maßnahmen über einen großen Handlungsspielraum. Ein internationaler Austausch bietet sich daher an, da eine Politik gegen soziale Ausgrenzung und für Integration überall neue Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements und der staatlichen Unterstützung, der Mobilisierung und der Partizipation erfordert. Insgesamt spielten Armut und soziale Ausgrenzung, wenn man von der Bekämpfung von Hunger und Armut und dem Aufbau von Bildungseinrichtungen und Krankenhäusern in Entwicklungsprojekten in Ländern des Südens absieht, in den transnationalen Beziehungen von Kommunen jedoch zunächst nur eine untergeordnete Rolle.

Eine *erste* Entwicklungslinie, wie soziale Fragen Eingang in die transnationalen Beziehungen von Kommunen gefunden haben, ergibt sich daraus, wie sich auf zivilgesellschaftlicher Ebene Austausch und Zusammenarbeit herausgebildet haben. Soziale Fragen standen zunächst in der **Tradition der Völkerverständigung**, in die vor allem die Jugend einbezogen war. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind Jugend und Bildung ein integraler Bestandteil von Städtepartnerschaften. Das Ziel der Völkerverständigung und der Förderung von Toleranz insbesondere im Rahmen der Jugendarbeit ist in fast jedem Partnerschaftsvertrag enthalten. Schüleraustausch, Sportveranstaltungen und Jugendbegegnungen aller Art, oft mit dem Mehrwert der Fremdsprachenförderung, sind aus dem Repertoire vor allem der europäischen Partnerschaften nicht wegzudenken. Dabei wird nicht nur die Auseinandersetzung mit den jeweiligen Bildungsinhalten eines Projektes gefördert, sondern auch die interkulturelle Kompetenz der Teilnehmenden. Die Sensibilisierung für die Probleme interkultureller Kommu-

nikation, die in den Beziehungen zwischen den westeuropäischen Ländern begann, ist dann insbesondere in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zum zentralen Thema geworden.¹³³

Bilaterale Projekte wirken sich insgesamt oft positiv auf die Sensibilität, ein grenzüberschreitendes Gemeinschaftsbewusstsein und damit auch auf das **Selbstbewusstsein der Beteiligten** aus, was wiederum späteren sozialen Problemen vorbeugen kann. Das gilt natürlich nicht nur für Jugendliche, sondern auch für alle anderen an der Partnerschaft beteiligten Personen, wie Verwaltungsmitarbeiter/innen oder Mitglieder der Partnerschaftsvereine. Die Unterstützung der Behörden der Stadt für öffentliche Veranstaltungen verschafft den Städtepartnerschaften eine hohe Resonanz und rückt ihre Existenz und ihre Rolle überhaupt erst ins Bewusstsein.

Die **kulturellen Kontakte**, die schon immer ein elementarer Bestandteil der transnationalen Städtepartnerschaften vor allem in Westeuropa waren, gehen inzwischen über die «Folklore» auf Partnerschaftstreffen weit hinaus und haben die kulturell-künstlerische Arbeit selbst zum Gegenstand. Ausstellungen, der gegenseitige Besuch von Orchestern und Ensembles und die Kontakte von Künstlern untereinander gehören im Zeitalter der Globalisierung zur Normalität und haben ihren Ort auch in den Städtepartnerschaften. Eine Reihe von Städten hat die Synthese von künstlerischer Zusammenarbeit und interkultureller Verständigung zum Programm gemacht, zum Beispiel Stuttgart mit seinem «Forum der Kulturen»¹³⁴ oder Osnabrück als «Stadt der Friedenskultur»¹³⁵ – ohne dass dies notwendig auch schon zu einem Element der formellen Städtepartnerschaften geworden wäre.

In einigen Partnerschaften hat der **Austausch über die sozialen Probleme**, woran oft auch mehrere Partnerstädte beteiligt sind, einen großen Stellenwert gewonnen. Insbesondere in Schulpartnerschaften und beim Jugendaustausch können die Beteiligten ihre Erfahrungen mit Herausforderungen wie Intoleranz und Ausgrenzung gemeinsam reflektieren und die Erfahrungen mit antirassistischer Arbeit diskutieren (s. Kästen Bremen – Haifa und Karlsruhe – Nancy – Lublin S. 103).

Bremen – Haifa: Fanbegegnungen

Das Fan-Projekt Bremen e. V., das seit den 1980er Jahren jugendliche Fußballfans betreut, gemeinsame Aktivitäten veranstaltet und zwischen dem Verein Werder Bremen, der Polizei und den Fans vermittelt, begann 2007 einen Austausch mit Fußballfans aus der israelischen Partnerstadt Haifa. Bei gegenseitigen Besuchen werden gemeinsam Spiele besucht, wird Fußball gespielt und gefeiert und über Antisemitismus und Gewalt in

¹³³ Siehe dazu die Veröffentlichungen der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW, s. Kasten S. 32), v. a. SKEW 2005b: DG 10 sowie SKEW 2006: DG 6.

¹³⁴ www.forum-der-kulturen.de.

¹³⁵ www.osnabrueck.de/7294.asp.

der Fan-Szene diskutiert. Ziel der Veranstaltungen ist es, Antisemitismus und Vorurteile gegenüber Israel in der Fan-Szene abzubauen. Es wurden Workshops zu Antisemitismus und Rechtsextremismus, zur sozialen Verantwortung von Werder Bremen, zum Deutsch-Israelischen Verhältnis, den Möglichkeiten von Fan-Aktivitäten und über Ultras in Bremen und der Bundesrepublik durchgeführt.

www.rathaus.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen54.c.2267.de

Karlsruhe – Nancy – Lublin: Theaterprojekt «Vorurteile und Realitäten»

Studentische Theatergruppen aus den Partnerstädten Karlsruhe (BW) und Nancy (F) sowie aus Nancys Partnerstadt Lublin (PL) realisierten 2006 gemeinsam mit Menschen mit geistiger Behinderung das Theaterprojekt «Vorurteile und Realitäten», in dem sie ihre Erfahrungen mit den «Anderen» – ihre sprachlichen Barrieren, Berührungängste und Befangenheiten – reflektierten. Entstanden ist ein Stück über die Herausforderungen des Umgangs zwischen jungen Menschen aus West- und Osteuropa und die Schwierigkeiten der Integration. Das Projekt wurde von der Europäischen Kommission ausgezeichnet.

www.karlsruhe.de/stadt/international/partnerstaedte/projekte/trilateral

Mit der zunehmenden Migration wurden **Vorurteile und soziale Ausgrenzung** zu einem Problem, das man auch in transnationalen Projekten anzugehen versuchte. Migrant/innen können mit ihrem Engagement dazu beitragen, dass sich ihre Gemeinschaft in ihrer «zweiten Heimat» verankert und sie gleichzeitig eine Brücke in ihre Herkunftsländer bilden.¹³⁶ Gemeinsame soziokulturelle Projekte im Rahmen von Partnerschaften können hierzu einen wichtigen Beitrag insbesondere dann leisten, wenn Personen mit Migrationshintergrund und aus den Herkunftsländern sich ihrer gemeinsamen Wurzeln und gleichzeitig der Unterschiede der Gesellschaften und Kulturen vergewissern. Hier besteht insbesondere in der Jugendarbeit ein großes Potenzial der Kooperation.

Eine Reihe von Städtebeziehungen wurden von Migrant/innen selbst initiiert (s. Kasten Nürnberg – Kavala S. 104). Bereits die Einrichtung einer solchen Partnerschaft kann ein Zeichen der Anerkennung für die Zugewanderten sein. Gemeinsame Aktivitäten sorgen für verstärkte Kontakte und können zum Abbau von Vorurteilen beitragen. Zugleich kann die **Einbeziehung von Migrant/innen** mit ihren Sprachkenntnissen und ihrem Wissen über kulturelle Unterschiede

¹³⁶ Vgl. insgesamt www.service-eine-welt.de/interkultur/interkultur-zusammenarbeit_mit_diasporen.html sowie Kap. 2.2.

die Zusammenarbeit mit der Partnerkommune erheblich vereinfachen, insbesondere im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit. Die offizielle bzw. gesellschaftliche Anerkennung des Engagements stärkt wiederum das Selbstbewusstsein und die Kompetenzen der Beteiligten. Dass Migrantinnen und Migranten sich in Städtepartnerschaften engagieren, ist jedoch keineswegs selbstverständlich, sondern hängt sehr von den konkreten Umständen ab. Für die Diaspora kann die Partnerschaft ein «Anker» in ihrer Beziehung zur Heimat sein, wie die Beteiligung von migrantischen Kulturschaffenden oder Unternehmerverbänden an den Städtepartnerschaften zeigt. Daher bilden binationale Vereine und Freundschaftsgesellschaften oft den zivilgesellschaftlichen Kern einer Partnerschaft. Ist der Anteil der Migrant/innen in einer Stadt jedoch sehr hoch, ergeben sich vielfältige Beziehungen zu den Herkunftsländern, so dass sich die Städtepartnerschaften als «politischer Ort» nicht unbedingt anbieten.

Nürnberg – Kavala: Bedeutung der griechischen Gemeinschaft

Die Partnerschaft Nürnbergs (BY) mit der griechischen Stadt Kavala entstand im Jahr 1999 aus einer Initiative des deutsch-griechischen Vereins «Philos». Eine große Stütze war dabei ein griechischstämmiger Stadtrat. Die große griechische Gemeinde in Nürnberg bildet einen unverzichtbaren Teil des Kulturlebens dieser Stadt. Sowohl Griechen als auch Deutsche engagieren sich gemeinsam und leisten so einen Beitrag zum Gelingen dieser Partnerschaft in den Bereichen Soziales, Bildung, Tourismus und natürlich Kultur. Zu den Projekten, die von Nürnberger Bürgerinnen und Bürgern und ihren Partnern in Kavala gemeinsam durchgeführt werden, zählt die Zusammenarbeit der Evangelischen Fachhochschule Nürnberg mit Frauen des deutsch-griechischen Treffpunkts in Kavala, die sich mit alternativen Wohnformen im Alter beschäftigen.

www.nuernberg.de/internet/international/kavala_home.html; www.philos-nuernberg.de

Bei Partnerschaften mit Ländern, in denen ein großer Teil der Bewohner/innen einer Stadt ihre Wurzeln hat, können gemeinsame Projekte auch einen wichtigen Beitrag zur Förderung der interkulturellen Kompetenz der Mehrheitsgesellschaft leisten – nicht nur der Menschen allgemein, sondern auch der Verwaltungen. Diese Chance wird in einigen Partnerschaften auch explizit genutzt (s. Kasten Berlin – Istanbul).

Berlin – Istanbul: Austausch über unterschiedliche Rechtssysteme

Ein Schwerpunkt der Kooperation zwischen der deutschen Hauptstadt Berlin und der türkischen Metropole Istanbul ist der Justizbereich. Die deutsch-türkische Zusammenarbeit zur Modernisierung des Rechtssystems hat eine lange Tradition und ist angesichts des großen Anteils von

Menschen mit türkischem Hintergrund an der Berliner Bevölkerung und mit Blick auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Neben der Kooperation im rechtswissenschaftlichen Bereich steht vor allem die Förderung der interkulturellen Kompetenz von Richter/innen und Staatsanwält/innen im Vordergrund, die sich nicht nur durch regelmäßige Veranstaltungen, sondern auch durch Studienreisen in die Partnerstadt mit dem türkischen Gesellschafts- und Rechtssystem vertraut machen. Dies fördert das gegenseitige Verständnis und erleichtert den Umgang mit der türkischstämmigen Bevölkerung Berlins.

www.berlin.de/rbmskzl/staedteverbindungen/istanbul.de.html

Als eine *zweite* Entwicklungslinie lässt sich somit die **Thematisierung kommunaler Sozialpolitik** in den transnationalen Beziehungen feststellen. Die Kommunen sind zunehmend direkt mit den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung und Verarmung und des demografischen Wandels – Migration, Überalterung, Wanderungsbewegungen zwischen Stadt und Land – konfrontiert. Diese ebenso wie andere sozialpolitische Fragen wie der Abbau der Diskriminierung und die Selbstorganisation von Frauen oder familien- und bildungspolitische Fragen wurden in den Städtepartnerschaften zwar häufig angesprochen, nicht nur in den Partnerschaftsvereinen, sondern auch unter Beteiligung der Sozialämter; darüber hinaus waren sie aber nur selten ein Thema der langfristigen transnationalen Zusammenarbeit. Neben den Projekten, in denen der Austausch auf zivilgesellschaftlicher Ebene im Vordergrund steht, wird es für die Kommunalpolitik immer wichtiger, sich auch über die sozialpolitischen Strategien und Instrumente auszutauschen, die ihr zur Verfügung stehen. Ein Beispiel für den Nutzen eines solchen Austausches ist eine multilaterale Konferenz in Potsdam über den Umgang mit Vorurteilen und Rassismus (s. Kasten Potsdam).

Potsdam: Multilaterale Diskussion zu Toleranz und Fremdenfeindlichkeit

Anlässlich der Neuauflage des «Potsdamer Toleranzedikts» im Jahr 2008 diskutierten Vertreterinnen und Vertreter von Potsdam (BB) und seinen Partnerstädten Perugia (I), Luzern (CH), Opole (PL) und Bonn (NRW) drei Tage lang über «Strategien für Toleranz und Demokratie; gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit». Es ging um Themen wie die politische Teilhabe von Ausländer/innen und die Repräsentation von Migrant/innen in der Stadtverwaltung, aber auch um die Ursachen von und den konkreten Umgang mit Gewalt und Rassismus. Die einzelnen Städte tauschten sich auch über eigene Projekte und Erfahrungen mit verschiedenen

sozialpolitischen Instrumenten aus und verabschiedeten am Ende gemeinsame Handlungsempfehlungen. Der Austausch über die unterschiedlichen sozialpolitischen Vorgaben und Traditionen der einzelnen Länder bot einen besonderen Anreiz, die eigene Politik von außen zu betrachten und möglicherweise über neue oder alternative Wege nachzudenken.

www.potsdam.de/cms/beitrag/10040791/620526

Ausgangspunkt ist die Suche nach kommunalpolitischen Lösungen der sozialen Probleme, bei der der Austausch mit anderen Kommunen hilfreich sein kann. Dies wird allerdings in den Städtepartnerschaften nur selten zum Thema gemacht – obwohl sich ein Austausch angesichts der recht ähnlichen sozialen Problemlagen, mit denen sich vor allem größere Städte konfrontiert sehen, und der durchaus unterschiedlichen kommunalen Antworten darauf in den Partnerländern eigentlich anbieten würde. Es gibt allerdings immer wieder spezielle Projekte, die sich mit einzelnen sozialpolitischen Themen wie etwa dem demografischen Wandel beschäftigen (s. Kasten Unna) und auch einzelne auf Dauer angelegte Kooperationen. Diese Kontakte werden zumeist von den Verwaltungen getragen. Sie richten sich nicht in erster Linie an die Betroffenen, sondern beziehen den Austausch zwischen den Verwaltungen, ihren Sozialämtern sowie sozialen Trägern und Einrichtungen mit ein (s. Kasten Köln – Rotterdam). Daneben entstehen aus der Initiative einzelner Städte auch eigene Netzwerke, die sich spezifischen sozialpolitischen Problemstellungen verschrieben haben, wie das Netzwerk kinderfreundlicher Städte (s. Kasten Cities for Children S. 107).

Unna: Herausforderungen des demografischen Wandels

Unter dem Motto «Voneinander lernen» lud die Stadt Unna (NRW) ihre Partnerstädte Ajka (H), Waalwijk (NL), Palaiseau (F) und Pisa (I) zu einem Symposium über die Herausforderungen, die der demografische Wandel an die Kommunen stellt, und über die generationengerechte Gestaltung einer Stadt. Dabei wurden sowohl die demografischen Rahmenbedingungen diskutiert als auch konkrete Projekte in den einzelnen Städten vorgestellt, insbesondere in Bezug auf bürgerschaftliches Engagement, Stadtentwicklung und Wohnen.

www.netzwerk.nrw.de/161+M59b8926d576.0.html; vgl. Europa Kommunal 3/2008, S. 16-17

Köln – Rotterdam: Sozialer Zusammenhalt und Integration

Seit 2005 stehen die Ämter für Soziales der beiden Partnerstädte Köln (NRW) und Rotterdam (NL) in einem engen Dialog. Sie sehen sich der gleichen Situation gegenüber, unter anderem ein hoher Migrant/innenanteil als Herausforderung an die Stadtverwaltung. Dabei findet insbesondere ein Austausch zu den Themen Jugendarbeitslosigkeit, Sozialsysteme, Integration und Senioren und ein wechselseitiger Besuch bei Projekten statt. Die beiden Städte arbeiteten zu diesen Themen 2005 bis 2008 bereits in dem EU-geförderten Projekt «Sozialer Zusammenhalt und Integration in komplexen Stadtgesellschaften» (SIS) unter Federführung von Duisburg zusammen, an dem auch Arnheim sowie die Euregio Rhein-Waal beteiligt waren. In einem Vertrag mit Rotterdam wird die Kooperation fortgesetzt, die neben inhaltlichen Einzelthemen Fragen der Planungskonzepte und Behördensteuerung umfasst. Dazu gehört auch ein Austausch über die Möglichkeiten gemeinsamer Aktivitäten zum «Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung 2010».

www.stadt-koeln.de/7/europa/staedtepartnerschaften; www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf01/europa/jahresbericht2008.pdf und frühere Jahresberichte

Städtenetzwerk Cities for Children

Im Städtenetzwerk Cities for Children haben sich 2007 über 50 europäische Städte zusammengeschlossen, um sich über kinderfreundliche Stadtpolitik auszutauschen und gemeinsame Projekte und Konzepte zu entwickeln. Stuttgart (BW) hat in dem Netzwerk die Koordination übernommen. Neben den Jahreskonferenzen treffen sich die Mitglieder regelmäßig in sieben thematischen Arbeitsgruppen, u. a. zu Gesundheit, Bildung, Generationendialog und Jugendbeteiligung. Außerdem schreiben Cities for Children und die Stadt Stuttgart seit 2009 einen jährlichen Preis für besonders vorbildliche und innovative Städte in diesem Bereich aus.

www.citiesforchildren.eu; www.stuttgart.de/citiesforchildren

Die sozialen Fragen können nicht isoliert von den gesamten Problemkomplexen der Stadtentwicklung und den Auswirkungen der internationalen Standortkonkurrenz betrachtet werden. Das Konzept einer nachhaltigen Stadtentwicklung, das bei den ökologischen Konsequenzen der räumlichen Verteilung von Arbeiten, Wohnen und Freizeit und der Verkehrsinfrastruktur seinen Anfang nahm, muss daher die sozialen Voraussetzungen und Konsequenzen immer mitdenken. In den transnationalen Beziehungen der Kommunen ist das Thema der nachhaltigen Stadtentwicklung gerade wegen dieser integrierten Betrachtungsweise in den Vordergrund gerückt. Indem sich die EU in ihren Förderpro-

grammen diese Perspektive zu eigen gemacht hat, sind soziale Fragen oft ein integraler Bestandteil auch ökologischer Fragestellungen und Konzepte (s. Kap. 5.1).¹³⁷ Daher findet zunehmend ein Austausch über Themen wie Gentrifizierung, Barrierefreiheit, Segregation, Re-Vitalisierung der Innenstädte und Auswirkungen des demografischen Wandels statt. Seit 2002 wurden über das EU-Programm für nachhaltige Stadtentwicklung URBACT zahlreiche Projekte initiiert (s. Kasten URBACT).

EU-Förderprogramm URBACT II

URBACT II ist ein Programm, das von der Europäischen Union (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) und nationalen Geldgebern finanziert wird und den Zeitraum von 2007 bis 2013 umfasst. An ihm sind 181 Städte in 29 Ländern mit 5.000 Aktiven beteiligt. Es ermöglicht Städten, bei der Entwicklung von Lösungen für große städtische Herausforderungen zusammenzuarbeiten. Die aktuellen städtischen und ökonomischen Trends in Europa wie demografischer Wandel, Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Disparitäten innerhalb der Stadt und soziale Ausgrenzung bestimmen die inhaltliche Ausrichtung des Programms. Themenbereiche sind unter anderem Hafenstädte, benachteiligte Stadtviertel, innovative und kreative Stadt und aktive Integration.

URBACT II ist ein europäisches Austausch- und Lernprogramm zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Das Programm soll den Städten helfen, bewährte Praktiken und Lehren mit allen Fachleuten im Bereich der Städtepolitik in ganz Europa zu teilen und neue pragmatische Lösungen zu entwickeln, die nachhaltig sind und wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte einbeziehen.

<http://urbact.eu>

Soziale Fragen spielen in der Lokalen Agenda und den Nachhaltigkeitsstrategien bislang kaum eine Rolle – sieht man von der Armutsbekämpfung und der Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse im Süden einmal ab. Sie erschöpfen sich zumeist in der Aufzählung der sozialen Problemfelder, denen sich eine zukunftsfähige Politik stellen muss, die aber nicht **in einen Zusammenhang mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit** gestellt werden. Dies erfordert aber wiederum, dass soziale Probleme in den Kontext von Ökologie, der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Wirtschaftsweise gestellt werden. Während

¹³⁷ Es gibt angesichts der Vielzahl von EU-Förderprogrammen zwar keine zusammenfassenden Informationen, aus denen der Umfang der transnationalen kommunalen Kooperationen in den Projektnetzwerken hervorgeht. Wie aber schon aus der Anzahl der transnationalen Netzwerke, die durch die EU gefördert werden, und der Bedeutung der Strukturförderung und der Stadtentwicklung in der EU-Politik hervorgeht, ist deren Bedeutung kaum zu überschätzen (vgl. Kap. 1.4).

sich anhand des Verständnisses von Wachstum, Arbeit und Wohlfahrt über das Verhältnis von Ökologie und Ökonomie eine politische Debatte entzündet hat, wird die soziale Dimension der Nachhaltigkeit kaum berücksichtigt.¹³⁸ In viele Lokale Agenden haben soziale Probleme zwar Eingang gefunden. Aber auch hier werden sie zumeist getrennt von den anderen Bereichen behandelt.

Auf kommunaler Ebene zeigt die Diskussion über «nachhaltige Stadtentwicklung» aber, wie wichtig es ist, die sozialen Auswirkungen ökologischer und wirtschaftlicher Entwicklungen von vornherein einzubeziehen. Ein entscheidender Impuls, soziale Fragen in diesem Kontext zu behandeln, ist von den Konzeptionen und den Förderprogrammen der Europäischen Union zur Stadt- und Regionalentwicklung ausgegangen. Dass in den so entstandenen Netzwerkstrukturen das integrative Verständnis von Nachhaltigkeit und die transnationale Zusammenarbeit miteinander verbunden werden, macht sie zu einem wichtigen Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung auch der städtepartnerschaftlichen Zusammenarbeit in Projekten.

5.3 Die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials

Die **Globalisierung der Weltwirtschaft** und die Veränderungen, die mit der wachsenden Verflechtung der Märkte, dem Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft und der wachsenden Mobilität von Kapital einhergehen, prägen auch die Städtebeziehungen. Städte und Gemeinden werden zunehmend als Standorte begriffen, die Marketing betreiben und mit Kommunen auf der ganzen Welt in Konkurrenz um Investitionen treten, weil sie sich davon neue Arbeitsplätze und Steuereinnahmen versprechen.¹³⁹ Auch kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), die Säulen der kommunalen Wirtschaft, beschränken sich nicht mehr auf ihren lokalen oder nationalen Wirkungskreis, sondern haben ein Interesse daran oder sehen sich sogar gezwungen, zu exportieren, Kooperationsbeziehungen aufzubauen und als Unternehmen ins Ausland zu expandieren. Selbst zum Teil privatisierte kommunale Eigenbetriebe engagieren sich heute im Ausland, um wirtschaftlich erfolgreich zu bleiben. Gute politische Beziehungen können bei der Anbahnung von Wirtschaftsbeziehungen eine ideelle Unterstützung leisten und diese Entwicklung fördern, obwohl den Ausschlag natürlich ökonomische Erwägungen geben.¹⁴⁰

Auch ohne die wirtschaftliche Kooperation explizit zum Gegenstand zu machen, haben Städtepartnerschaften immer auch wirtschaftlich bedeutsame Komponenten. Allein die Tatsache, dass internationale Kontakte und Kooperationen bestehen, spricht für **Offenheit und «Internationalität»** einer Kommune.

¹³⁸ Im Konzept der «Umweltgerechtigkeit» werden die sozialen Folgen von Umweltschäden reflektiert, die sich vor allem auf kommunaler Ebene zeigen. Dies wäre auch ein Ansatzpunkt, die soziale Dimension der Nachhaltigkeit stärker zu thematisieren; vgl. DUH 2009.

¹³⁹ Zu den Auswirkungen der Globalisierung auf die Städte vgl. Heinz 2008.

¹⁴⁰ Diese Zusammenhänge lassen sich exemplarisch bei den Partnerschaften mit China verfolgen; vgl. SKEW 2008, DG 19.

Dies wird **als positiver Standortfaktor** wahrgenommen, insbesondere wenn es mit hoher interkultureller Kompetenz und Sensibilität innerhalb der Verwaltung und der Bevölkerung einhergeht. Die Kooperation im Rahmen von EU-Programmen ist häufig auf internationale Vernetzung und den Austausch von innovativen Strategien ausgerichtet. Neben der fachlichen Expertise kann auch der Erwerb interkultureller Kompetenzen, der damit verbunden ist, insgesamt zur Stärkung des kommunalen Standortes beitragen. Ebenso kann es ein Standortvorteil sein, wenn bestimmte Gruppen der Bevölkerung durch die Teilnahme an Austauschmaßnahmen oder Schulpartnerschaften über bessere Fremdsprachenkenntnisse und Kontakte in ihre Partnergemeinde verfügen. Der Austausch selbst ist auch ein Wirtschaftsfaktor, da regelmäßige gegenseitige Besuche von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie von Privatpersonen einer heimischen Tourismusindustrie nützen. Darüber hinaus nutzen viele Kommunen ihre Partnerschaften auch explizit dazu, direkt im Tourismussektor zu kooperieren und touristische Werbung für ihre Heimatregion zu verbreiten, beispielsweise durch Informationsmaterialien, Veranstaltungen oder die Teilnahme an Messen.¹⁴¹

Der Umgang mit der Globalisierung ist eine Herausforderung für die Kommunen, die einerseits Konkurrenten, andererseits aber auf Zusammenarbeit angewiesen sind. Viele Städtepartnerschaften, vor allem in den Transformations- und Schwellenländern, hatten zunächst den Charakter einer «Entwicklungspartnerschaft», in der neben dem kulturellen Austausch eine einseitige Unterstützung zum Beispiel in Umweltfragen dominierte, bevor ihre Zusammenarbeit durch Standortmarketing und ein **wechselseitiges Interesse an Direktinvestitionen und Unternehmenskooperationen** bestimmt wurde. Einige Städte wie Duisburg (s. Kasten) haben aber schon früh die Wirtschaftskooperation zu einem Schwerpunkt ihrer internationalen Verbindung gemacht, sind entsprechende Partnerschaften eingegangen oder haben einen großen Teil ihrer Partnerschaftsaktivitäten darauf konzentriert. Das Beispiel der Partnerschaften mit China zeigt, dass die unterschiedliche Größe der Städte und die gewachsene Wirtschaftskraft der chinesischen Seite auch dazu führen kann, dass sich deutsche Städte zusammenschließen, um gleichberechtigt mit chinesischen Partnern zusammenarbeiten und ihnen gegenüber eigene Interessen besser durchsetzen zu können. Statt verschärfter innerdeutscher Standortkonkurrenz entstehen auf diese Weise regionale Bündnisse.¹⁴²

141 Im Oktober 2007 veranstaltete das Bundeswirtschaftsministerium einen Kongress zum Thema «Städtepartnerschaften und Tourismus: Chancen für Wirtschaft und Kommunen»; das Material dazu findet sich unter www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/Veranstaltungen/Dokumentation/staedtepartnerschaft-kongress.html.

142 Vgl. Held 2009, S. 26 f. Diese Entwicklung kann sich als allgemeiner Trend in der Städtekooperation mit Schwellenländern erweisen. Zu den deutsch-chinesischen Partnerschaften, bei denen die wirtschaftliche Zusammenarbeit die zentrale Rolle spielt, vgl. SKEW 2008: DG 19, S. 53 ff. Inzwischen hat die SKEW (s. Kasten S. 32) auch eine englische Übersetzung und eine deutsch-chinesische Kurzfassung herausgegeben, vgl. www.service-eine-welt.de/publikationen/publikationen-start.html.

Duisburg: Städtepartnerschaften als Ort der Wirtschaftskooperation

Für Duisburg (NRW) spielt die Wirtschaftsförderung in den Städtepartnerschaften mit Wuhan (China, seit 1982) und Gaziantep (Türkei, seit 2005) die entscheidende Rolle. Beide Städte sind aufstrebende Wirtschaftsstandorte, mit denen eine strategische Partnerschaft eingegangen wurde. Ziel ist sowohl die Herstellung von Kontakten als auch die Erleichterung der Ansiedlung von Unternehmen in und aus der jeweiligen Partnerstadt. Auch mit der jüngsten, seit 2007 bestehenden Partnerstadt Duisburgs, dem russischen Perm, soll die wirtschaftliche Zusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen.

Die Verbindung Duisburg – Wuhan ist die älteste deutsche Städtepartnerschaft mit China. Vorbereitet wurde die Partnerschaft dadurch, dass Duisburger Stahlfirmen in den siebziger Jahren eine enge Kooperation mit Wuhan eingingen. Zentrales Instrument zur Förderung der Kooperationen zwischen Unternehmen aus den beiden Städten sind regelmäßig stattfindende Symposien und Kontaktbörsen. Die 2005 gegründete Business Europe China (BEC) AG, mit Sitz in Duisburg, hat sich zum Ziel gesetzt, kleine und mittlere Unternehmen aus China und Deutschland bei ihren grenzüberschreitenden Tätigkeiten zu unterstützen. Sie unterhält seit 2006 auch ein Büro in Wuhan.

Die Beziehungen mit Gaziantep können auf der großen türkischstämmigen Gemeinde aufbauen. Hier gaben türkischstämmige Unternehmer den Impuls zur Kooperation, von denen viele aus Südost-Anatolien stammen. Das in Duisburg-Marxloh ansässige Internationale Handelszentrum (IHZ) nutzt das Know-how und die Kontakte der türkischstämmigen Wirtschaft, um sich als attraktiver Standort für Unternehmen aus der Türkei zu etablieren, die den deutschen und westeuropäischen Markt erschließen wollen. Das ebenfalls im Jahr 2005 gegründete Deutsch-Türkische Wirtschaftsnetzwerk Duisburg steht schließlich für eine Bündelung aller Wissensträger und Experten im deutsch-türkischen Wirtschaftsgeschäft des Standortes Duisburg.

www.duisburg.de/rathaus/rathaus/internationale_beziehungen; www.duisburg.de/vv/12/medien/gb_2006_teil3_neu.pdf.

Besonders bei Partnerschaften mit Staaten, in denen eine ausgeprägte politische Steuerung der Wirtschaft auf lokaler Ebene besteht, sind gute politische Verbindungen im Rahmen einer Städtepartnerschaft eine wichtige Bedingung für erfolgreiche wirtschaftliche Zusammenarbeit. Dementsprechend sind gerade in den stark von wirtschaftlichen Interessen geprägten deutsch-chinesischen Partnerschaften bei offiziellen Besuchen auch immer Repräsentant/

innen der Wirtschaft Teil der Delegation. Die politische Zusammenarbeit soll in diesem Falle als Rahmen die wirtschaftliche Zusammenarbeit festigen, denn von Partnerseite werden **freundschaftliche kulturelle und politische Beziehungen oft als integraler Bestandteil der Wirtschaftskooperation** angesehen (s. Kasten Bocholt – Wuxi S. 112). Eine Zusammenarbeit in anderen Feldern, wie der Kultur oder der Bildung, kann jedoch sehr viel mehr sein als ein «Gleitmittel für Wirtschaftskooperation»¹⁴³. Sie gewinnt in den Städtebeziehungen vielmehr einen Eigenwert, der auch dann tragen kann, wenn das wirtschaftliche Interesse schwindet.

Bocholt – Wuxi: Kooperation durch Kontakte

Bocholt (NRW) und Wuxi (China) sind beides traditionelle Standorte der Textilindustrie. Die Partnerschaftserklärung im Jahr 2003 folgte auf viele Jahre der erfolgreichen Kooperation von deutschen und chinesischen Unternehmen aus den beiden Städten. Jedes Jahr lädt Wuxi ihre zahlreichen Partnerstädte zu einer gemeinsamen Konferenz ein. Auch aus Bocholt nimmt eine Delegation mit Vertreter/innen aus Stadt und Wirtschaft teil. Unter verschiedenen Jahresthemen wie Kultur oder Stadtentwicklung haben die Partnerstädte dort die Gelegenheit, sich zu präsentieren und Kontakte zu knüpfen. Durch den persönlichen Austausch wird so der Boden für eine dauerhafte Kooperation im wirtschaftlichen Bereich geschaffen, denn gute politische Kontakte sind die Voraussetzung für erfolgreiche wirtschaftliche Zusammenarbeit, von der am Ende beide Städte profitieren.

www.bocholt.de/seiten/bocholt/rathaus/partnerschaften.cfm?artikelblockNr=472

Diese **wichtige Rolle der Politik** kann jedoch auch zu Missverständnissen und Enttäuschungen führen, wenn von Seiten der Partnerstadt unterstellt wird, dass die Kommune einen direkten Einfluss auf Unternehmensentscheidungen hat, und Erwartungen formuliert werden, die von einer deutschen Verwaltung nicht zu erfüllen sind, weil sie hierzu weder über die Kompetenzen noch über die Mittel verfügt. Für Direktinvestitionen in der deutschen Kommune stehen der Stadtverwaltung aber natürlich die gängigen Möglichkeiten der Unterstützung wie Infrastrukturmaßnahmen oder die schnelle Durchführung von Verwaltungsverfahren zur Verfügung.

Wirtschaftliche Verbindungen werden vielfach eingegangen, ohne dass die Kommunalpolitik dabei eine aktive Rolle spielt. Offensives Standortmarketing im Rahmen von Städtepartnerschaften kann aber durchaus zur Anbahnung von Kontakten dienen. Entscheidend ist in allen Fällen die **Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden und der lokalen Industrie- und Handelskammer (IHK)**, denn gerade kleine und mittlere Unternehmen sind bei ihren internati-

¹⁴³ So für die Beziehungen zu China Held 2009, S. 27.

onalen Aktivitäten auf professionelle Beratung und Unterstützung angewiesen. Persönliche Kontakte oder Erfahrungen in einer Partnerstadt können hierbei ein wichtiges Entscheidungskriterium sein. Oft in Kooperation mit den entsprechenden Stellen in der Partnerstadt bieten viele lokale Kammern gezielt Informationen und Unterstützung für Unternehmen/innen an, die in der Partnerstadt bzw. dem jeweiligen Land investieren wollen oder Handelspartner suchen. Die direkte Unterstützung der Kommune beschränkt sich hingegen vornehmlich auf die Anbahnung und Begleitung von Wirtschaftsbeziehungen sowie die Schaffung von Infrastruktur wie Kontaktbörsen, Messen und Netzwerke. Manchmal entsteht eine Partnerschaft auch erst aufgrund von langjährigen Kontakten auf wirtschaftlicher Ebene, die mit der Formalisierung der Beziehung auf zivilgesellschaftlicher Ebene ergänzt werden (s. Kasten Magdeburg – Saporoshje S. 113).

Magdeburg – Saporoshje: Mehr als Wirtschaft

Seit 2001 besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der IHK Magdeburg (ST) und dem Gebiet Saporoshje in der Westukraine. Bei regelmäßigen Deutsch-Ukrainischen Kontaktbörsen und Unternehmerreisen konnten besonders mittelständische Unternehmen Wirtschaftskontakte vor allem im Bereich Tourismus, Erneuerbare Energien und Rohstoffe und Abfallwirtschaft anbahnen. Auch ein Kontaktbüro bei der IHK Saporoshje wurde eingerichtet. Außerdem organisierte die IHK mit dem Center für Kooperation, einer Einrichtung der Technischen Universität Saporoshje, ein Praktikantenaustauschprojekt für junge Akademiker/innen, das durch gemeinsame Konferenzen und Workshops ergänzt wurde. Aus dieser wirtschaftlichen Zusammenarbeit entstand in den folgenden Jahren eine intensive Kooperation zahlreicher Universitäten und Fachhochschulen. Im Jahr 2005 unterzeichneten die beiden Stadtspitzen dann eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit, die drei Jahre später in einer richtigen Städtepartnerschaft mündete. Damit soll der wirtschaftliche und fachliche Austausch nun um die bürgerschaftliche und kulturelle Ebene ergänzt werden.

www.magdeburg.de/index.phtml?La=1&sNavID=37.74.1&mNavID=37.123&object=tx%7C698.3895.1&kat=&quo=1&text=&sub=0

Um die Kontaktaufnahme von Unternehmen zu erleichtern, richten einige Städte und ihre Handelskammern oder Unternehmensvereinigungen **Verbindungsbüros** in der jeweiligen Partnerstadt ein. Dies geschieht auch gegenseitig, zum Beispiel zwischen Hamburg und Schanghai (VR China) und Hamburg und St. Petersburg (Russland) oder zwischen Erfurt und Xuzhou (VR China). Eine weitere Möglichkeit ist die Entsendung von «Wirtschaftsbotschaftern» oder Beauftragten. Dabei fungieren die Städte oft als Tor für eine Zusammenarbeit mit dem gesamten Land. So führt die IHK Mainz (RP) im Rahmen der Städtepartnerschaft mit Zagreb (Kroatien) regelmäßig «Kroatien-Tage» durch (vgl. Kasten

S. 66). Die chinesische Stadt Shenzhen, die eine Partnerschaft mit der gesamten Metropolregion Nürnberg (BY) hat, betreibt in Nürnberg ihr Europa-Büro.¹⁴⁴ Hamburg, dessen größter Handelspartner China ist, begreift seine Partnerschaft mit Schanghai auch als Tor für Wirtschaftsbeziehungen aus ganz China nach Deutschland.

Neben dieser Wirtschaftsförderung durch den Aufbau von Kontakten können die Städte auch bei ähnlichen Wirtschafts- und Infrastrukturproblemen, zum Beispiel dem Niedergang traditioneller Industriezweige, ansetzen und gemeinsam nach Lösungen suchen, wie die Partnerstädte Dorsten (NRW) und Rybnik (PL) (s. Kasten S. 114). Die EU hat in der Vergangenheit solche Projekte mit dem Ziel eines erfolgreichen Umgangs mit dem Strukturwandel und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Städte gefördert.

Dorsten: Industrielle Restrukturierung an alten Bergbaustandorten

Die Partnerstädte Dorsten (NRW) und Rybnik (PL) sowie dessen Partnerstadt Liévin (F) blicken auf eine lange Bergbaugeschichte zurück und stehen heute vor dem gleichen Problem: Wie können die Brachflächen nach Schließung der Zechen recycelt, genutzt und vermarktet werden? Im Rahmen des INTERREG-IIIC-Programmes der EU erarbeiteten sie zwischen 2004 und 2006 gemeinsam Lösungsmöglichkeiten, die sie danach in einem Best-Practice-Handbuch zum Brachflächenrecycling zusammenfassten, das eine Hilfe für andere europäische Städte und Regionen sein soll. Außerdem entstand ein Handbuch für Investoren und eine gemeinsame Vermarktungsstrategie.

www.dorsten.eu/Wirtschaft/INTERREG_IIIC_Deutsch/INTERREG_IIIC.htm

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Stellenwert der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Städtepartnerschaften ständig zunimmt. Allerdings gibt es dabei, anders als im Bereich Ökologie, nur selten einen Bezug zum Leitbild der Nachhaltigkeit. Die Verbindung zu ökologischen Themen wird zwar durchaus gezogen, wenn es um ein privatwirtschaftliches Engagement zur Bewältigung von Umweltproblemen oder bei der Stadtentwicklung geht. Dies spielt besonders bei Partnerschaften mit Städten in Schwellen- und Entwicklungsländern eine wichtige Rolle. Oft engagieren sich hier die kommunalen Versorgungsbetriebe gemeinsam mit den Stadtverwaltungen, um ein funktionierendes und am Ende auch rentables Wasser-, Energie- oder Abfallsystem in der Partnerstadt aufzubauen oder ein bestehendes zu erneuern. Mithilfe der Mainzer Stadtwerke konnte in der Nähe von Kigali die größte Solaranlage Afrikas in Betrieb genommen werden (s. Kasten S. 115). Bei der allgemeinen Wirtschaftskoope-

¹⁴⁴ www.nuernberg.de/internet/international/shenzhen_home.html.

ration sind solche Projekte mit explizitem ökologischem Mehrwert jedoch eine Ausnahme.

Mainz – Kigali: Recycling und regenerative Energien

In einem Pilotprojekt soll in der ruandischen Hauptstadt Kigali gemeinsam mit dem rheinland-pfälzischen Umweltministerium und den Mainzer Stadtwerken ein Abfall-/Kreislaufwirtschaftssystem eingerichtet werden, das nach Möglichkeit auf das ganze Land übertragen werden soll. Statt auf unkontrollierten Mülldeponien zu landen, sollen Wertstoffe in Zukunft getrennt und wiederverwendet werden. Dies wäre ein Beitrag nicht nur zum Umweltschutz, sondern auch zur Wirtschafts- und Tourismusförderung. Außerdem hat die Stadtwerke Mainz AG den Bau einer Wasserversorgung unterstützt und in Ruanda bereits 20 Photovoltaik-Anlagen errichtet, darunter die größte Solaranlage Afrikas. Dieses Engagement nützt dabei nicht nur der ruandischen Bevölkerung durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und positive Auswirkungen auf Lebensstandard und Umweltqualität, sondern sichert auch Aufträge für die Mainzer Wirtschaft.

www.mainz.de/WGAPublisher/online/html/default/skir-76tbc.de.html; www.mufv.rlp.de/?id=5334

Dabei drängt es sich angesichts der Debatte um ökologische Strukturpolitik geradezu auf, **wirtschaftliche Kooperation auch als Gestaltung einer «nachhaltigen» Globalisierung** zu begreifen und ökologische und soziale Kriterien bei der Wirtschaftskooperation zu berücksichtigen. Eine wirtschaftliche Zusammenarbeit, die sich auf die Folgeprobleme der Globalisierung und auf eine energie-, umwelt- und ressourcenschonende Wirtschaftsweise konzentriert, würde eine ökonomisch-ökologische Win-win-Situation herstellen, die gerade für schnell wachsende Schwellenländer von Nutzen wäre. Weil Deutschland auf dem Weltmarkt führend bei Umwelttechnologien und im Feld Erneuerbarer Energien ist, ist die Politik auf Bundes- und Landesebene hier sehr aktiv geworden. Es gibt ein großes Potenzial für eine wirtschaftliche Kooperation auch auf kommunaler Ebene, das vor allem von den großen Schwellen- und Transformationsländern, aber auch von den Entwicklungsländern nachgefragt wird.

6 Synergie von Nachhaltigkeit und Transnationalität – ein Ausblick

Die beeindruckende Vielfalt des Engagements in den Kommunen und die hohe Motivation, mit anderen Kommunen transnational zusammenzuarbeiten, sei es aus politischer Solidarität oder aus wohlverstandener Eigeninteresse, offenbart sich erst bei näherem Hinschauen. Sie überrascht, weil die konkreten Aktivitäten zumeist nur bei offiziellen Anlässen ans Licht der Öffentlichkeit kommen. Dem Vorurteil, es handele sich lediglich um «Kommunaltourismus», kann man nur dadurch entgegenreten, dass der **Mehrwert der transnationalen Beziehungen** deutlich gemacht wird – von der interkulturellen Verständigung über die gemeinsamen praktischen Erfahrungen und den wechselseitigen Nutzen in der Projektarbeit bis hin zu wirtschaftlicher Standortpolitik durch Städtepartnerschaften, vom breiten Erfahrungsaustausch bis hin zu politischer Einflussnahme über Grenzen hinweg, etwa auf die EU-Politik oder internationale Konferenzen, mittels internationaler Netzwerke. Um das Bild vom «Bürgermeistertourismus» zu korrigieren, muss der politische Charakter der Partnerschaftsarbeit deutlich werden: durch die öffentliche Unterstützung seitens der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und durch das Engagement der zivilgesellschaftlichen Kräfte, die die Arbeit vor Ort tragen.

Vielen Akteuren ist der **historische Kontext** nicht bewusst, in dem sie sich bewegen. Mit dem Generationenwechsel geht damit allzu leicht ein Erfahrungsschatz verloren, der in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen kann. Warum sollte – bei allen Unterschieden – die Auseinandersetzung um Rassismus und Fremdenfeindlichkeit heute nicht vom Umgang mit nationalen Stereotypen nach dem Zweiten Weltkrieg lernen können, warum der Umgang mit dem Nahost-Konflikt und die Friedensschaffung im ehemaligen Jugoslawien nicht von der «Entspannungspolitik von unten», warum die Katastrophenhilfe heute nicht von den langen Erfahrungen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit?

Außerdem ist der **Erfahrungsaustausch** zwischen den verschiedenen Formen und Themen der kommunalen Zusammenarbeit nur wenig ausgeprägt, selbst zwischen den verschiedenen Partnerschaften einer Stadt. Auch innerhalb Deutschlands pflegen Kommunen, die Partnerstädte in dem gleichen Land haben, zumeist keinen regelmäßigen Kontakt, etwa in Form von Partnerschaftskonferenzen. Das gilt insbesondere für die zivilgesellschaftlichen Träger, während sich für die Stadtverwaltungen häufiger Anlässe der Zusammenarbeit

ergeben können. Dabei gibt es viele Bereiche, Probleme ebenso wie positive Erfahrungen, die zu einem gemeinsamen Thema gemacht werden könnten und wo sich ein engerer Austausch lohnen würde. Die Darstellung der Vielfalt der transnationalen Beziehungen der Kommunen soll auch einen Beitrag dazu leisten, den Wert einer engeren Kommunikation deutlich zu machen. Hier liegt ein weites Feld von Vernetzungsarbeit brach.

Es ist nicht nur diese Fülle an Erfahrungen und Perspektiven, die ein Überblick über die gegenwärtige Praxis in den transnationalen Beziehungen zutage fördert. Es lässt sich darüber hinaus feststellen, dass die transnationalen Beziehungen der Kommunen – der Städtepartnerschaften wie der Netzwerke – im Laufe der Zeit **zwei Wandlungen** durchgemacht haben. Diese sind weder zwangsläufig noch irreversibel, sondern zeigen ein Potenzial auf, das politisch genutzt werden kann.

Zum einen haben die transnationalen Beziehungen zunehmend einen **politischen Charakter** gewonnen, der über den ursprünglichen Impuls der Völkerverständigung und der interkulturellen Kontakte hinausgeht. Dies ist eine Folge des Globalisierungsprozesses, der die transnationale Ebene der Politik im Verhältnis zur Rolle des Nationalstaates aufwertet. Die analysierten drei Entwicklungslinien der Städtebeziehungen haben deutlich gemacht: Die Notwendigkeit, die Folgeprobleme der Globalisierung zu bewältigen und sich auf die supranationale Politik der EU einzustellen, hat die Projektkooperation politisch aufgewertet und zum Kern der transnationalen Städtebeziehungen gemacht. Der Übergang von der Entwicklungs-«hilfe» zur Entwicklungspolitik im globalen Kontext verstärkt noch einmal ihren politischen Charakter. Die Ansätze einer eigenständigen politischen Rolle auch in Fragen nationalstaatlicher Außenpolitik haben dieses Profil noch deutlicher werden lassen. Die Kommunen sind Staat und zugleich Zivilgesellschaft «vor Ort», Keimzelle demokratischer Partizipation und nahe an der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger. Von den globalen wie den lokalen Problemen betroffen zu sein, lässt sich vor Ort weniger leicht leugnen oder verdrängen. Die Handlungsmöglichkeiten sind hier natürlich begrenzt, und es wäre völlig verfehlt, der kommunalen Politik die alleinige Verantwortung bei der Lösung globaler Probleme zuweisen zu wollen. Aber sie kann deutlich machen, dass Potenziale für politische Alternativen vorhanden sind und dass sie ausgeschöpft werden können, dass ein Anfang möglich ist. Und dass Probleme, die alle betreffen, erfolgreicher gelöst werden können, wenn sie auch gemeinsam angegangen werden. Transnationale Zusammenarbeit ist hier eine zukunftsweisende Form: Sie nimmt die Globalisierung aller Lebensbereiche auf und ermöglicht, voneinander zu lernen und offen zu sein für neue Lösungen. Wenn es durch Austausch und Kooperation schwieriger würde, in nationale Muster zurückzufallen und «nationale» Interessen gegeneinander auszuspielen, dann wäre dies eine angemessene Fortsetzung der Politik der Völkerverständigung in Zeiten der Globalisierung.

Zum anderen hat die Einsicht sich durchzusetzen begonnen, dass nur eine **Politik der nachhaltigen Entwicklung** die Probleme auf eine Weise lösen

kann, die zukunftstauglich ist und ein menschenwürdiges Überleben auf dem Planeten sichert. Die Konferenz von Rio war in doppelter Hinsicht ein Durchbruch: Die Agenda 21 formulierte zum ersten Mal ernsthaft den Anspruch, internationale Politik nach gemeinsamen politischen Maßstäben und Zielen zu gestalten, und wies darüber hinaus zum ersten Mal den Kommunen hierbei eine wichtige Rolle zu. Die Lokale-Agenda-Bewegung hat den globalen Zusammenhang zum Thema lokaler Politik gemacht. «Eine-Welt-Politik» bedeutete einen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik: Die Verhältnisse in der eigenen Kommune sind Teil eines globalen Zusammenhangs, lokales Handeln, wie die Beispiele Fairer Handel und nachhaltige Beschaffung zeigen, hat Auswirkungen auf die Verhältnisse in den Ländern des Südens. Der «Internationalismus im eigenen Lande» durchbricht damit die traditionelle Trennung von Innen- und Außenpolitik. Lange bevor die nationale Ebene ihrer Verpflichtung zu einer Nachhaltigkeitsstrategie nachkam, hat die Lokale-Agenda-Bewegung auf eine Bündelung lokaler Politik entsprechend dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung gedrängt und dessen Umsetzung in der Praxis angemahnt. Dass der Einfluss der Initiativen insgesamt zurückging, lag nicht an ihrem politischen Ansatz, sondern daran, dass das zivilgesellschaftliche Engagement von den politischen Adressaten oft nicht aufgegriffen und die politische und finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite reduziert wurde. Die Möglichkeiten ehrenamtlichen Engagements stießen aber auch bei den Akteuren selbst an Grenzen. Es gilt nun, neue und dauerhaft tragende Formen der Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und den demokratisch gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und ihren Stadtverwaltungen zu finden. In viele Kommunen haben die Maßstäbe für eine nachhaltige Politik inzwischen Eingang in die politische Planung gefunden. Doch bei den Themen, mit denen sich Städtepartnerschaften auseinandersetzen, spielt das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung leider bisher noch viel zu selten eine Rolle. Hier besteht ein großes ungenutztes Potenzial.

Die Verbindung dieser beiden Tendenzen einer zunehmenden Politisierung und einer Orientierung der Politik am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung eröffnet für die transnationalen Beziehungen der Kommunen eine neue **Perspektive**. *Zum einen* hat kommunale Politik, die dem Leitbild der Nachhaltigkeit verpflichtet ist, ihrer transnationalen Dimension nicht hinreichend Rechnung getragen. Ein **transnationales «Mainstreaming» der lokalen Nachhaltigkeitspolitik** fand bisher so gut wie nicht statt. Über die Eine-Welt-Politik hinaus fehlt ihr häufig das Bewusstsein, nach den internationalen Implikationen lokaler Politik zu fragen, zur Lösung ihrer Probleme vor Ort die transnationale Zusammenarbeit in Partnerschaften und Netzwerken zu suchen und deren Erfahrungen als Anregung und Bereicherung wahrzunehmen.

Zum anderen haben transnationale Partnerschaften und Netzwerke ihre politischen Projekte zu wenig am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung orientiert, sieht man von den Ausgangspunkten der Konferenz von Rio, der Entwicklung der Länder des Südens und den globalen Gefährdungen von Klima und Umwelt, einmal ab. Insbesondere im ökonomischen und sozialen Bereich ist

man von einem «**Nachhaltigkeits-Mainstreaming**» der **Partnerschaftsarbeit** weit entfernt. Es sind aber vor allem transnationale Netzwerke, die wie ICLEI und die Nachfolgeprozesse der Konferenz von Aalborg und der HABITAT-Konferenz von Istanbul den Impuls gesetzt haben, die transnationale Zusammenarbeit in den Rahmen der Nachhaltigkeit zu stellen. Auch die Programme der Europäischen Union stützen häufig diesen Ansatz. Allerdings stößt es insgesamt auf große Schwierigkeiten, über ein auf Umwelt und Energie reduziertes Verständnis hinaus Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe wahrzunehmen. Der «Green New Deal», der die Bewahrung der natürlichen Lebengrundlagen, ein ökologisch verträgliches Wachstum – das eine grundlegende Veränderung der Wirtschaftsweise erfordert –, eine neue Arbeitspolitik und Chancengerechtigkeit als Konzepte miteinander verbindet, kann auch den Anstoß für eine neue transnationale Zusammenarbeit geben.

Die globalen Herausforderungen haben unser Verständnis von Politik entscheidend verändert. Da der Nationalstaat nur noch eingeschränkt handlungsfähig ist, wird eine politische Regulierung der dringendsten Probleme und Herausforderungen auf internationaler Ebene immer akuter. Das Scheitern des Klimagipfels von Kopenhagen zeigte exemplarisch die Grenzen, die dem gegenwärtig gesetzt sind. Nun entbrennt die Debatte darüber, wie wir die **internationalen Blockaden überwinden** können. Die Initiative muss aus der Zivilgesellschaft kommen und alle Wege der internationalen Zusammenarbeit jenseits des Regierungshandelns sind zu nutzen. Die Kommunen, selbst lokaler Staat und gleichzeitig Zivilgesellschaft, haben hier erhebliche Handlungsmöglichkeiten. Partnerschaften und Netzwerke bieten Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Transnationalität und Nachhaltigkeit können eine Synergie entwickeln, die hilft, internationale Blockaden zu überwinden: «Global denken – lokal handeln», um den globalen Herausforderungen vor Ort gerecht zu werden, «Lokal denken – global handeln», um diese Praxis vor Ort international wirkungsmächtig zu machen.

Literatur und Quellen

- Amelung, Nina u. a. (Hg.) (2007): Einstieg in Nachhaltige Entwicklung, Frankfurt/Main etc.
- Bautz, Ingo (2002): Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen im Rahmen der europäischen Kommunalbewegung in den 50er und 60er Jahren. Städtepartnerschaften, Integration, Ost-West-Konflikt, Dissertation Siegen 2002, Bibliothek der Universität Siegen, Internetpublikation: www.ub.uni-siegen.de/epub/diss/bautz.htm.
- Burger, Günter (2009): Das Netzwerk Erneuerbare Energien bei den Städtepartnerschaften der Stadt Freiburg, in Hutter/Link (2009), S. 37-43.
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions (2007): Twinning for Tomorrow's World. Practical Handbook, Brüssel/Paris, http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/bases/T_599_46_3524.pdf.
- Deutsche Umwelthilfe (DUH) (2009): Umweltgerechtigkeit. Handlungsmöglichkeiten für mehr soziale Gerechtigkeit durch kommunalen Umweltschutz, Radolfzell.
- Dieckmann, Bärbel (2008): Gute Beziehungen zwischen den Städten bekräftigt. Kommunal-konferenz des Israelischen Städteverbandes in Jerusalem, in: Europa kommunal 2/2008, S. 19.
- DST – Deutscher Städtetag/GTZ – Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2005): Ratgeber Kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Hintergrundinformationen und praktische Tipps zu Auslandseinsätzen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, Köln, www.rgre.de/pdf/Ratgeber_KEZ.pdf.
- Frings, Cornelia/Volker Kunz (2006): Ökonomie und Ökologie. Lokale Agenda 21-Prozesse, in: Robert/Konegen (2006), S. 151-168.
- Fröhlich, Katrin/Bernd Lämmelin (2009): Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn (Discussion Paper 1/2009), www.service-eine-welt.de/images/text_material-1401.img.
- Grunert, Thomas (1981): Langzeitwirkungen von Städte-Partnerschaften. Ein Beitrag zur europäischen Integration, Kehl am Rhein/Straßburg.
- Heberlein, Horst-Christoph (1989): Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, Köln.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2004): Kommunale Politik in Europa. Über Selbstverwaltung und grüne Politik in den europäischen Kommunen, Berlin.
- Heinz, Werner (2008): Der große Umbruch. Deutsche Städte und Globalisierung, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik).
- Heinz, Werner/Langel, Nicole (2002): Kommunale Entwicklungspartnerschaften, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien 3/2002).
- Heinz, Werner/Nicole Langel/Walter Leitermann (2004): Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern. Entwicklungspartnerschaften als Teil der Entwicklungszusammenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 15-16 (2004), S. 21-32, www.das-parlament.de/2004/15-16/beilage/003.html.
- Held, Ulrich (2009): Erfolg gesucht – Kooperation und Freundschaft gefunden. Studie zu deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen, in: Europa kommunal 2/2009, S. 25-28.

- Hemert, Chris van (2008): A Case Study in City Diplomacy – The Municipal Alliance for Peace in the Middle East, www.citydiplomacy.org/fileadmin/user_upload/813093_Binnenwerk_engels.8.pdf.
- Hilliges, Gunther/Ulrich Nitschke (2007): Städte als Partner nachhaltiger Entwicklung, in: World Watch Institute (Hg.) in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung und German Watch: Zur Lage der Welt 2007. Der Planet der Städte, Münster 2007, S. 17-42; ebenfalls in: SKEW (2007), Material Nr. 25, www.service-eine-welt.de/home/standard-publikationen_test.html.
- Holle, Nicolas (2008): Globale Herausforderungen gemeinsam meistern, in: Europa kommunal 5/2008, S. 16-19.
- Höning-Interview (2008): Besser keine Konflikte riskieren. Deutsche Städte zögern bei Partnerschaften mit arabischen Kommunen, in: Welt-Sichten 2/3-2008.
- Hutter, Claus-Peter/Fritz-Gerhard Link (2009): Städtepartnerschaften und Klimavorsorge, Stuttgart.
- Kern, Kristine (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 95-116.
- Kern, Kristine (2002): Diffusion nachhaltiger Politikmuster, transnationale Netzwerke und «glokale» Governance, in: Brand, Karl-Werner (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme und Chancen. Eine kritische Diskussion, Berlin, S. 193-210.
- Kodolitsch, Paul von (Hg.) (1989): Kommunale «Außenpolitik». Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu den innerdeutschen Städtepartnerschaften, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien 2/1989).
- Kreher, Alexander (2004): Der Konzern Stadt Stuttgart als global player. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2004), S. 29-34.
- Krichbaum, Gunther (2009): Wir brauchen mehr Städtepartnerschaften, in: Europa kommunal 2/2009, S. 29-30.
- Leitermann, Walter (1997): Städte initiierten die größte «Friedensbewegung» Europas. 50 Jahre Europäische Partnerschaftsbewegung, in: Europa kommunal Spezial, S. 3-7.
- Lwowski, Harald (2010): Zusammenarbeit mit Erfolg. Sitzung des deutsch-polnischen Ausschusses in Elmshorn, in: Europa kommunal 1/2010, S. 43-44.
- Mayer-Ries, Jörg (1999): Globalisierung lokaler Politik. Das «Klima-Bündnis» europäischer Städte mit den indigenen Völkern Amazoniens, Wiesbaden.
- Mirek, Holger (1984): Deutsch-Französische Gemeindepartnerschaften. Ein Leitfaden für Praktiker, Kehl am Rhein/Straßburg.
- Mirek, Holger (1988): Die Entwicklung von Städtepartnerschaften, in: Kodolitsch (1988), S. 33-46.
- Möhlendick, Barbara/Sebastian Kneisel (2008): 50 Jahre Freundschaft. Erste europäische Ringpartnerschaft mit Beteiligung der Stadt Köln, in: Europa kommunal 5/2008, S. 23-25.
- Münch, Claudia (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden.
- Nietsch, Julia (2005): Millenniumsentwicklungsziele? Nicht ohne die kommunale Ebene!, (März 2005), www.rgre.de/pdf/mdg_nietsch.pdf.
- Nitschke, Ulrich/Stefan Wilhelmy (2009): City-to-City Co-operation, in: Habitat International 33,2 (April 2009), S. 134-140.
- Noller, Christine (2005): Weltverband der Kommunen – Partner der Entwicklungszusammenarbeit?, (Juni 2005), www.rgre.de/pdf/mdg_uclg.pdf.
- Orosz, Helga (2010): Dresden hilft. Aktionsbündnis der Stadt Dresden mit der Hilfsorganisation Arche Nova, in: Europa kommunal 1/2010, S. 31-33.
- RGRE – Rat der Gemeinden und Regionen Europas (1997): Sonderheft Europa Kommunal.
- Robert, Rüdiger/Norbert Konegen (Hg.) (2006): Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland, Münster.

- Robertson, Roland (1998): Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit, in: Ulrich Beck (Hg.): Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt/Main, S. 192-220.
- Scholz, Jürgen (2009): Transfer für die Umwelt: Erfahrungen und Erfolge am Beispiel der Umwelt-Städtepartnerschaft Sersheim – Canale (Italien), in: Hutter/Link (2009), S. 50-57.
- Schwanenflügel, Mathias von (1993): Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise, Berlin.
- Schütze, Elisabeth (2010): Europa-Mittelmeer-Kooperation von Kommunen und Regionen, in: Europa kommunal 1/2010, S. 37 f.
- Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) – alle Publikationen sind auf der Homepage www.service-eine-welt.de verfügbar.*
- SKEW (2005a), Dialog Global Nr. 9: Partner in alle Richtungen – Gestaltung und Nutzen kommunaler Partnerschaften. Ein Praxisleitfaden, Bonn, Neufassung für 2010 in Vorbereitung.
 - SKEW (2005b), Dialog Global Nr. 10: Kulturen der Welt vor Ort. Ein Praxisleitfaden, Bonn.
 - SKEW (2006), Dialog Global Nr. 6: Faires Miteinander. Leitfaden für die interkulturell kompetente Kommune, vollständig überarbeitete Auflage, Bonn.
 - SKEW (2007a), Dialog Global Nr. 14: Zwei Jahre Partnerschaftsinitiative, Bonn.
 - SKEW (2007b), Dialog Global Nr. 16: Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung. 11. Bundeskongress der Kommunen und Initiativen, Bonn.
 - SKEW (2007c), Dialog Global Nr. 18: UN-Millennium-Entwicklungsziele – Kommunale Praxisbeispiele im Dialog, Bonn.
 - SKEW (2007d), Material Nr. 26: Kommunale Dreieckspartnerschaften, Bonn.
 - SKEW (2008), Dialog Global Nr. 19: Ulrich Held/Rita Merkle: Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen. Motivationen, Strukturen, Aktionsfelder, Bonn.
 - SKEW (2009a), Dialog Global Nr. 20: Kommunale Entwicklungszusammenarbeit mit Ghana. Potentiale und Handlungsrahmen im Mehrebenensystem am Beispiel der Partnerschaft NRW-Ghana, Bonn.
 - SKEW (2009b), Material Nr. 37: Die Bundeskonferenzen der Kommunen und Initiativen 1988-2009, Bonn.
 - SKEW (2010), Material Nr. 39: Stefan Wilhelmy/Bernd Lämmlein: Kommunale Partnerschaften mit Lateinamerika – Grundlagen, Stand und Perspektiven, Bonn.
 - SKEW (Hg.) (2004): Local Renewables 2004, Bonn.
 - SKEW (Hg.) (2008): Mayors Conference 2008 «Local Action for Biodiversity», Bonn
 - SKEW/agenda-transfer (Hg.) (2007): Nachhaltigkeit. Das Plus vor Ort, Bonn.
- Sippel, Maike (2007): CDM im Rahmen von Nord-Süd-Städtepartnerschaften – Potenzial zur Reduktion von Transaktionskosten?, Diss. Flensburg, www.zhb-flensburg.de/dissert/sippel/diss_sippel_070615.pdf.
- Spengler, Ines (2009a): Großes Netz der Freundschaft. Entwicklung und Bilanz der Kommunalpartnerschaften in Deutschland, in: Europa kommunal 1/2009, S. 19-21.
- Spengler, Ines (2009b): Erfahrungen ausgetauscht und neue Trends diskutiert. Der erste Deutsch-Belgische Partnerstättetag in Brüssel, in: Europa kommunal 4/2009, S. 26-27.
- Spizig, Angela (2004): Networking ist angesagt! Eine grüne Bürgermeisterin berichtet, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2004), S. 35-39, www.kommunale-info.de.
- Statz, Albert (2007): Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Bilanz und Perspektiven. In: Amelung u. a. (2007), S. 203-219.
- Steffan, Martin (2002): Klimaschutz in Städtepartnerschaften, Münster.
- Sticker, Johannes (1982): Kommunale Außenpolitik, 1. Aufl. 1974, 2., erw. Aufl. 1982, Wiesbaden.
- Strassheim, Holger/Oppen, Maria (2006): Lernen in Städtenetzwerken. Kooperation – Konflikte – Kompetenzentwicklung, Berlin.
- Wagner, Beate (1995): Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden. Transnationale Beiträge zur internationalen Sicherheit, Münster.

- Wiemann, Jürgen (2008): Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, Bonn (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper 20/2008).
- Wilhelmy, Stefan; Ulrich Held (2008): Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung aus kommunaler Sicht, Bonn (Heinrich-Böll-Stiftung), http://migration-boell.de/web/migration/46_1901.asp.
- Wolf, Frieder (2009): Mittelmeerunion als Bürgerprojekt, in: Europa kommunal 1/2009, S. 12-16.
- Ziegler, Ernst-Andreas (1992): Kommunale Außenpolitik, in: ders. (Hg.): Freunde reden Tacheles. Der Beitrag der Städte zur Außenpolitik am Beispiel Deutschland-Israel, Wuppertal, S. 13-33.

Liste der Beispiele

1 Städtebeziehungen

Berlin – Istanbul: Austausch über unterschiedliche Rechtssysteme	104
Berlin – Istanbul: Zivilgesellschaftliche Fundierung der Städtepartnerschaft	27
Berlin-Kreuzberg – San Rafael del Sur: Zivilgesellschaftliche Solidarität als Grundlage	55
Bocholt – Wuxi: Kooperation durch Kontakte	112
Bonn – Chengdu: Gemeinsam eine Vorreiterrolle einnehmen	96
Bremen – Haifa: Fanbegegnungen	102
Dorsten: Industrielle Restrukturierung an alten Bergbaustandorten	114
Dortmund – Novi Sad: Gegen den Strom	66
Dresden – Lemberg – Breslau: Trilaterale Umwelt-Partnerschaft	93
Duisburg: Städtepartnerschaften als Ort der Wirtschaftskooperation	111
Düren – Gradačac: Flüchtlinge als Brücke	66
Düsseldorf: Agenda-Partnerschaften	83
Erfurt: Internationale Umweltkonferenzen	93
Freiburg: Energiepatenschaft mit den Hauptstädten der Nachfolgestaaten Jugoslawiens	96
Heidelberg: Institutionalisierung der Lokalen Agenda und der Entwicklungspolitik	85
Iserlohn: Allgemeine Konferenz der Partnerstädte	38
Karlsruhe – Nancy – Lublin: Theaterprojekt «Vorurteile und Realitäten»	103
Köln – Rotterdam: Sozialer Zusammenhalt und Integration	107
Köln – Tel Aviv; Köln – Bethlehem: Dreiecksbeziehung trotz Nah-Ost-Konflikt	69
Kölns Ringpartnerschaft – Nachhaltigkeit als Leitlinie	51
Lauingen – Lagos Island: Fachaustausch mit Multiplikatorwirkung	91

Ludwigsburg – Montbéliard: Versöhnung mit Frankreich und Solidarität mit Burkina Faso	50
Ludwigshafen – Sumgait: Umweltpartnerschaft im Rahmen des Städtetetzes Kaukasus	92
Magdeburg – Saporoshje: Mehr als Wirtschaft	113
Mainz – Kigali: Recycling und regenerative Energien	115
Mainz – Zagreb: Demokratische Transformation	66
München – Harare: Aussetzen der Partnerschaft	60
Münster – Rishon LeZion: Aufarbeitung der Geschichte und Solidarität	48
Nürnberg – «Stadt des Friedens und der Menschenrechte»	18
Nürnberg – Kavala: Bedeutung der griechischen Gemeinschaft	104
Oldenburg: Erfahrungsaustausch der Partnerstädte zu MDG	89
Pforzheim – Gernika: «Frieden erfahren»	62
Potsdam: Multilaterale Diskussion zu Toleranz und Fremdenfeindlichkeit	105
Rhein-Sieg-Kreis: Akteur im Netz von Partnerschaften	19
Kommunalbeziehungen im Rahmen einer Landespartnerschaft: Rheinland-Pfalz – Ruanda	58
Stuttgart: Wohnraumplanung in lateinamerikanischen Metropolen	95
Treptow-Köpenick – Cajamarca: Lokale Agenda als gemeinsamer Ausgangspunkt	87
Unna: Herausforderungen des demografischen Wandels	106

2 Netzwerke und Hintergrundinformationen

Bürgermeister für den Frieden (Mayors for Peace)	64
Cities for Mobility	40
CIVITAS (CITY-VITALITY-Sustainability)-Initiative: Förderung nachhaltigen Nahverkehrs	94
Die Muslim World Partnership Initiative von Sister Cities International (SCI) (USA)	71
Die Rolle der Kommunen in der Agenda 21	15
EU-Förderprogramm URBACT II	108
EUROCITIES	41
Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (ESCTC)	80
Europäischer Konvent der Bürgermeister/innen: Gemeinsame Selbstverpflichtung	99
ICLEI	80
Klima-Bündnis: Gemeinsames Vorgehen in den Ländern des Nordens und des Südens	97
Municipal Alliance for Peace in the Middle East (MAP)	68
Ostseenetzwerk Union of the Baltic Cities (UBC)	42
Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)	31

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)	32
Städtediplomatie im Rahmen von UCLG	70
Städtenetzwerk Cities for Children	107
Transnationale kommunale Netzwerke (Auswahl)	43
Typen von transnationalen Beziehungen zwischen Kommunen	35
United Cities and Local Governments (UCLG)	46

Verzeichnis der Abkürzungen

agl	Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland e. V.
APLA	Association of Palestinian Local Authorities (Palästinensischer Kommunalverband)
ARLEM	Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer)
Asia URBS	Programm der EU zur Förderung direkter Kooperationen zwischen europäischen und asiatischen Städten zum Thema Stadtentwicklung
BB	Brandenburg
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CCP	Cities for Climate Protection (Städte für Klimaschutz)
CEDRU	Centro de Desarrollo Rural, Zentrum für ländliche Entwicklung; Nicaragua)
CEMR	Council of European Municipalities and Regions (deutsch: RGRE)
CHRA	Combined Harare Residents Association
CIVITAS	City-VITALity-Sustainability (Initiative der EU zur Förderung nachhaltigen Nahverkehrs)
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Dachverband indigener Organisationen im Amazonasbecken)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DG	«Dialog GobaI», Publikationsreihe der SKEW
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag

DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DUH	Deutsche Umwelthilfe
EFA	Europäische Freie Allianz (bildet im Europäischen Parlament eine gemeinsame Fraktion mit den Grünen)
ESCTC	European Sustainable Cities & Towns Campaign (Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden)
EU	Europäische Union
EUROCITIES	Netzwerk europäischer Großstädte
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FESU	European Forum for Urban Safety (Europäisches Forum für urbane Sicherheit)
FMCU-UTO	Fédération Mondiale des Cités Unies / United Towns Organisation (Vorläufer des UCLG)
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICLEI	Local Governments for Sustainability (früher: International Council for Local Environmental Initiatives)
ifa	Institut für Auslandsbeziehungen
IFEU	Institut für Energie- und Umweltforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHZ	Internationales Handelszentrum
INTERREG IV B	Programm der EU zur Förderung der Entwicklung in europäischen Großräumen
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IPPNW	International Physicians for the Prevention of Nuclear War (Internationale Ärzte für die Verhütung eines Atomkriegs)
IPZ	Institut für europäische Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit
IULA	International Union of Local Authorities (Internationaler Gemeindeverband, Vorläufer des UCLG)
KEZ	Kommunale Entwicklungszusammenarbeit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LA21	Lokale Agenda für das 21. Jahrhundert
MAP	Municipal Alliance for Peace in the Middle East (Kommunale Allianz für Frieden im Nahen Osten)
MCN	Maritime City Network
MDG	Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantische Vertragsorganisation)
NI	Niedersachsen
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen

RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas (engl.: CEMR)
RP	Rheinland-Pfalz
SCI	Sister Cities International (Dachverband der Städtepartnerschaften in den USA)
SIS	«Sozialer Zusammenhalt und Integration in komplexen Stadtgesellschaften» (EU-Projekt)
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
TWINS2010	Leitprojekt zur Kulturhauptstadt 2010; Förderprogramm für gemeinsame Kulturprojekte von Ruhrgebietsstädten und ihren Partnergemeinden
UBC	Union of the Baltic Cities
UCLG	United Cities and Local Governments
ULAI	Union of Local Authorities in Israel (Israelischer Städtetag)
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
URB-AL	Programm der EU zur Förderung direkter Kooperationen zwischen europäischen und lateinamerikanischen Städten zum Thema Stadtentwicklung
URBACT II	Europäisches Bildungs- und Austauschprogramm zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Niederländischer Gemeindeverband)
WACAP	World Cities Alliance against Poverty (Weltbündnis Städte gegen Armut)
WMCCC	World Mayors Council on Climate Change (Weltklimarat der Bürgermeister)
XARXA FP	European Internship Network; Städtenetzwerk zur Förderung beruflicher Bildung



Beim Thema Städtepartnerschaften denken viele an eigene Austauschfahrten in Schule oder Ausbildung. Tatsächlich waren persönliche Begegnungen zur Annäherung und Versöhnung eine wichtige Mission der Städtepartnerschaften in der Nachkriegszeit. Doch dabei ist es längst nicht geblieben. Welche Facetten seitdem dazugekommen sind, wie sich ziviles und kommunalpolitisches Engagement gewandelt hat und inwiefern heute das

Thema Nachhaltigkeit eine Zukunftsperspektive in der Städtepartnerschaftlichen Arbeit darstellt – davon handelt diese an Praxisbeispielen reiche Analyse.

Eine Online-Version dieser Publikation sowie weitere Materialien und die Links aus dem Text finden Sie – laufend aktualisiert – unter <http://www.kommunale.info/Staedtepartnerschaften>

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

T 030 285340 **F** 030 28534109

E info@boell.de

W

www.boell.de

ISBN 978-3-86928-028-8