d·i·e

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

German Development Institute

Discussion Paper 1/2009

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland

Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise

Katrin Fröhlich / Bernd Lämmlin

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland

Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise

Katrin Fröhlich / Bernd Lämmlin

Bonn 2009

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Fröhlich, Katrin: Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland : Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise / Katrin Fröhlich ; Bernd Lämmlin. – Bonn : DIE, 2009. – Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 1/2009)
ISBN 978-3-88985-419-3

Katrin Fröhlich, Afrikanistin und Politologin (M. A.), war als Projektmitarbeiterin bei der GTZ an der Konzeption und am Ausbau der „Stuttgarter Partnerschaft Eine Welt“ beteiligt, 2008 als wissenschaftliche Mitarbeiterin auf Zeit im DIE mit der empirischen Erhebung im Rahmen dieser Studie betraut.

Bernd Lämmlin, Diplom-Volkswirt, Mit-Autor der Studie „Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in ausgewählten europäischen Ländern“ der Forschungsstätte der Ev. Studiengemeinschaft (FEST) im Auftrag der SKEW. Er war Praktikant der GTZ im Sektorvorhaben „Politikberatung in der Kommunal- und Stadtentwicklung“ und 2008 als wissenschaftlicher Mitarbeiter auf Zeit im DIE mit der Erarbeitung des konzeptionellen Rahmens dieser Studie betraut.

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) wurde vom Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Erstellung der Studie beauftragt. Die Projektkosten wurden zu gleichen Teilen von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) / InWEnt gGmbH – aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – und dem DIE getragen.

Projektleitung:	Dr. Jürgen Wiemann (DIE)
Konzeption:	Dr. Jürgen Wiemann (DIE), Ulrich Nitschke (SKEW), Dr. Stefan Wilhelmy (SKEW)
Redaktion:	Dr. Jürgen Wiemann (DIE), Dr. Stefan Wilhelmy (SKEW)

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
☏ +49 (0)228 94927-0
🖷 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
http://www.die-gdi.de

© InWEnt gGmbH
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
☏ +49 (0)228 4460-1600
🖷 +49 (0)228 4460-1601
E-Mail: info@service-eine-welt.de
http://www.service-eine-welt.de

Vorwort

Immer mehr deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise engagieren sich in der kommunalen Entwicklungspolitik. Sie fassen Beschlüsse zur fairen Beschaffung, unterstützen den Fairen Handel und fördern entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit ihrer Zivilgesellschaft. Viele Kommunen engagieren sich darüber hinaus – zum Teil seit Jahrzehnten – im Rahmen kommunaler Partnerschaften mit Städten in Asien, Afrika und Lateinamerika. Dieses Engagement über den lokalen Tellerrand hinaus findet statt, obwohl die politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und die begrenzte Personalkapazität der Kommunen dafür eigentlich nur wenig Spielraum lassen. Offenbar gibt es gewichtige Motive für entwicklungspolitisches Engagement der Kommunen. Die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und die internationale Ausrichtung deutscher Städte verstärken sich gegenseitig. Dass von Städtepartnerschaften und entwicklungspolitischem Engagement deutscher Kommunen auch die eigene Wirtschaft profitieren kann, ist ein durchaus erwünschter Nebeneffekt.

Mit zunehmender wirtschaftlicher Globalisierung wächst aber auch das Bewusstsein der Bürger für die wechselseitige Abhängigkeit mit den Menschen in Entwicklungsländern. Die globalen Herausforderungen des Klimawandels, der Weltfinanzkrise, des internationalen Terrorismus und der armutsbedingten internationalen Migration lassen sich nur durch gemeinsames Handeln lösen. Das können Regierungen nicht allein leisten. Auf allen Ebenen müssen die politischen Entscheidungsträger, Wirtschaftsvertreter, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wissenschaftler mit ihren Partnern in Entwicklungsländern den Dialog über die gemeinsame Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung pflegen und gemeinsam nach Möglichkeiten für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Ärmsten und die Sicherung der Lebensgrundlagen der zukünftigen Generationen suchen. Dabei können deutsche Kommunen ihre genuine Kompetenz bei der Verbesserung der demokratischen Regierungsführung und kommunalen (Selbst-)Verwaltung ihrer Partnerstädte einbringen und so die entsprechenden Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wirkungsvoll ergänzen.

Die vorliegende Studie knüpft thematisch und konzeptionell an eine europäische Vergleichstudie der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) an und reiht sich ein in die Arbeiten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zur Umsetzung der entwicklungspolitischen Wirksamkeitsagenda in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.[1] Sie soll einen Beitrag zur Diskussion über die Rolle der verschiedenen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit auf allen Ebenen liefern, von der europäischen über die Ebene der Regierungen der Mitgliedsstaaten, der Regionen bis hin zu den Städten und Gemeinden. Während sich die nationalen Geber und Partnerregierungen mit der Paris-Erklärung ein klares Programm zur Steigerung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit durch Eigenverantwortung und Partnerorientierung, Geberharmonisierung und Geberkonzentration, Wirksamkeitsorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht gegeben haben, ist bisher noch nicht geklärt, in welcher Weise die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Gebietskörperschaften unterhalb der Ebene der nationalen Regierungen sich den neuen Prinzipien effektiverer Entwicklungszusammenarbeit anpassen werden.

In einer neuen Mitteilung weist die Europäische Kommission auf die zunehmende Bedeutung der Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit hin und regt an, auch an ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten die Frage der Wirksamkeit der Hilfe zu stellen. Da-

1 Wilhelmy et. al. (2007); Mürle (2007); Ashoff (2008); Wiemann (2008).

für sei vor allem eine bessere Informationsgrundlage über die dezentralen entwicklungspolitischen Aktivitäten der Gebietskörperschaften notwendig. Für die deutschen Städte und Gemeinden liefert die vorliegende Studie eine umfassende Bestandsaufnahme. Angesichts der zunehmenden Wahrnehmung der Rolle der Kommunen als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und der Notwendigkeit, ihre Aktivitäten aufeinander abzustimmen, werden alle Beteiligten darauf hinarbeiten müssen, die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Städte und Gemeinden in ein kohärentes und damit effektiveres Gesamtsystem deutscher und europäischer Entwicklungspolitik einzubetten und sie zugleich an der Formulierung dieser Politik gezielter zu beteiligen.

Die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Städte und Gemeinden sollten aber nicht nur an den Prinzipien der Paris-Erklärung für wirksamere Entwicklungszusammenarbeit gemessen werden. Zu Recht weist die vorliegende Studie auf die Bedeutung der Agenda 21 hin, mit der die Staatengemeinschaft 1992 in Rio de Janeiro den unauflöslichen Zusammenhang von Umwelt- und Entwicklungspolitik auf globaler, nationaler und kommunaler Ebene anerkannt hat. Hält man sich vor Augen, wie groß die globalen Herausforderungen des Klimawandels, der Schädigung der natürlichen Lebensgrundlagen oder der Gesundheitsrisiken durch Pandemien sind und wie unzulänglich die politischen und institutionellen Voraussetzungen für wirksames kollektives Handeln der Menschheit zur Abwendung dieser Risiken sind, dann spricht alles für intensive Dialoge auf allen politischen und Verwaltungsebenen über Lösungsstrategien und erfolgreiche Problemlösungen im Einzelnen. Daher verdient das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen Unterstützung von der nationalen und der europäischen Ebene. Vor allem in Zeiten knapper Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden muss über eine finanzielle Unterstützung durch die Bundes- und die europäische Ebene nachgedacht werden, damit dieser so wichtige Beitrag zur gesellschaftlichen Verankerung der Entwicklungspolitik nicht verloren geht.

Die vorliegende Studie ist ein Kooperationsprojekt zwischen dem DIE und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung). Beide Institutionen haben den konzeptionellen Rahmen für die Studie gemeinsam erarbeitet und zum Projektbudget beigetragen, aus dem die Autoren und die Kosten für die schriftliche Befragung der deutschen Kommunen finanziert wurden. Ziel der Studie war eine grundlegende Bestandsaufnahme der Rahmenbedingungen für kommunale Entwicklungspolitik und ihrer Aktivitäten. Auf dieser Grundlage werden Empfehlungen unterbreitet, wie die internationale Handlungsfähigkeit der Kommunen und ihr Engagement erhöht und verbessert werden kann. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Studie dienen auch der weiteren Fokussierung der Beratungs- und Serviceleistungen der SKEW.

Das Ziel der deutschen Entwicklungspolitik, das stellt diese Studie klar heraus, sollte es sein, durch konstruktive wechselseitige Einbindung eine kohärente Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Ländern und dem Bund im Bereich der Entwicklungspolitik zu ermöglichen und die Wirkung kommunalen Engagements im Sinne der Grundsätze der Paris-Erklärung weiterzuentwickeln. So versteht sich diese Studie selbst als einen Beitrag zur entwicklungspolitischen Diskussion, um das genannte Ziel zu befördern.

Bonn, 30. Januar 2009

Jürgen Wiemann, DIE Anita Reddy, SKEW

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung **1**

1 Zur Definition kommunaler Entwicklungspolitik **11**

2 Entwicklungspolitik der Kommunen – die internationale Diskussion **18**
2.1 Politische Beschlüsse, Empfehlungen und Initiativen 18
2.1.1 Internationale Ebene 18
2.1.2 Europäische Ebene 22
2.2 Potenziale und komparative Vorteile der Kommunen als Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit 26

3 Rahmenbedingungen kommunaler Entwicklungspolitik in Deutschland **31**
3.1 Die Stellung der Kommunen im föderalen System Deutschlands 31
3.2 Nationaler Rahmen der Entwicklungspolitik 32
3.2.1 Internationale Berufungsgrundlagen für die deutsche Entwicklungspolitik 33
3.2.2 Die deutsche Entwicklungspolitik 34
3.3 Politischer Stellenwert der Entwicklungspolitik deutscher Kommunen 36
3.3.1 Bund 36
3.3.2 Länder 38
3.3.3 Kommunen 41
3.4 Rechtlicher Rahmen und staatliche Verankerung 43
3.4.1 Bundesrecht 43
3.4.2 Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz zur Entwicklungspolitik 44
3.4.3 Rechtliche Zulässigkeit der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland 45
3.5 Zentrale Akteure der kommunalen Entwicklungspolitik **47**
3.5.1 Globale Akteure 47
3.5.2 Europäische Ebene 56
3.5.3 Bundesebene 63
3.5.4 Landesebene 73
3.5.5 Kommunale Ebene 78
3.6 Finanzierung entwicklungspolitischer Aktivitäten der Kommunen 79
3.6.1 Eigenbeitrag / kommunaler Haushalt 79
3.6.2 Drittmittel (ohne staatliche Fördermittel) 80
3.6.3 „Staatliche“ Förderinstrumente 81
3.7 Datenbanken – Aktueller Stand der Datenverfügbarkeit 87

4 Empirische Untersuchung **88**
4.1 Aufbau des Fragebogens und der Stichprobe 88
4.2 Auswertung des Fragebogens 91
4.2.1 Die entwicklungspolitisch inaktiven Kommunen 91
4.2.2 Die entwicklungspolitisch aktiven Kommunen 92

5 Schlussfolgerungen 117

5.1 Differenzen zwischen den Ergebnissen der Analyse der Rahmenbedingungen der kommunalen Entwicklungspolitik und den Ergebnissen der Befragungen 117

5.2 Beitrag der Kommunen zur Erreichung der MDGs – Ergebnisse aus der Befragung im Bezug auf die Empfehlungen der Millenniumserklärung der Kommunen 119

5.3 Empfehlungen, Perspektiven und Potenziale der kommunalen Entwicklungspolitik unter Berücksichtigung der Paris-Erklärung 123

5.3.1 Empfohlene Handlungsfelder für die Kommunen im Hinblick auf die MDGs und eine sinnvolle Arbeitsteilung in einem Mehrebenen-Ansatz 123

5.3.2 Die Kommunen als Akteure der internationalen Entwicklungspolitik – Diskussion im Sinne der Paris-Erklärung über die Geberharmonisierung hinaus 127

5.4 Ansätze zur Optimierung und Weiterentwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland 130

5.5 Entwurf eines Leitbilds der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen in Deutschland 133

Literaturverzeichnis 135

Anhänge

Anhang 1: Kapitel 28 der Agenda 21 (Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 1992) 143

Anhang 2: Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des Rates der Gemeinden und Regionen Europas / Deutsche Sektion 145

Anhang 3: DAC List of ODA Recipients 148

Anhang 4: Vorläufiges Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz 2008 149

Anhang 5: Erklärung der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen, Hamburg 2006 152

Anhang 6: Empfehlungen der 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen in Magdeburg 2004 154

Anhang 7: Rechtlicher Rahmen und staatliche Verankerung – eine Analyse 156

Anhang 8: Fragebogen zur kommunalen Entwicklungspolitik deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise 176

Abbildungen

Abbildung 1:	Häufigkeit der genannten Gründe für fehlende entwicklungspolitische Aktivitäten	92
Abbildung 2:	Verteilung der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen nach ihrer Einwohnerzahl	93
Abbildung 3:	Regionale Verteilung der entwicklungspolitisch aktiven und inaktiven Kommunen (in absoluten Zahlen)	94
Abbildung 4:	Anbindung und Funktion der beteiligten Befragten in der Verwaltung	96
Abbildung 5:	Verwendung von Drittmitteln zur Finanzierung der KEpol	96
Abbildung 6:	Beschlusslage in den Kommunen	97
Abbildung 7:	Einbezug weiterer Akteure in die Entwicklungspolitik der Kommunen	99
Abbildung 8:	Zusammenarbeit mit weiteren nationalen und internationalen EZ-Akteuren	101
Abbildung 9:	Entwicklungspolitische Handlungsfelder im Inland	103
Abbildung 10:	Inhalte der Zusammenarbeit	106
Abbildung 11:	Verteilung der genannten Motivationsgründe zueinander	107
Abbildung 12:	Verteilung der genannten Stärken zueinander	109
Abbildung 13:	Verteilung der genannten Schwächen zueinander	110
Abbildung 14:	Personalaustausch zwischen den Partnern	111
Abbildung 15:	Verteilung der genannten Mehrwerte für die deutsche Kommune	114
Abbildung 16:	Verteilung der genannten Mehrwerte für die Partnerkommune	115
Abbildung 17:	Komparative Vorteile der KEpol in Bezug auf die (inter-)nationale Entwicklungspolitik aus Sicht der Kommunen	116

Tabellen:

Tabelle 1:	Verhältnis der eingegangenen Antworten zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen	93
Tabelle 2:	Vorschläge zur Optimierung der Rahmenbedingungen der KEpol	131

Kästen

Kasten 1:	Die besondere Rolle der Stadtstaaten im Bereich der KEpol	32
Kasten 2:	Beschaffungswesen	46
Kasten 3:	Institutionalisierung der KEpol in Heidelberg	98
Kasten 4:	Die Umsetzung der KEpol über das Bündnis „Dresden hilft“	99
Kasten 5:	Einbettung der KEpol in die Lokale Agenda 21 – Vom Klimaschutzgedanken zur Entwicklungspolitik	104
Kasten 6:	Die KEpol Freibergs und der dringende Wunsch nach rechtlicher Sicherheit	112

Abkürzungsverzeichnis

AGL	Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Netzwerke
BMZ	Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DCI	Development Cooperation Instrument
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EL	Entwicklungsländer
EP	Entwicklungspolitik
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IL	Industrieländer
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KEP	Kommunale Entwicklungspartnerschaften
KEpol	Kommunale Entwicklungspolitik
KEZ	Kommunale Entwicklungszusammenarbeit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
LEDA	Local Economic Development Agency
MDC	Municipal Development Cooperation
MDGs	Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals)
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NRO	Nichtregierungsorganisation
OB	Oberbürgermeister/-in

ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SES	Senior Expert Service
SEZ	Stiftung Entwicklungszusammenarbeit
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
TZ	Technische Zusammenarbeit
UCLG	United Cities and Local Governments
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNACLA	United Nations Advisory Committee of Local Authorities
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
WACAP	World Alliance of Cities Against Poverty
WMCCC	World Mayors Council on Climate Change

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der rasanten Verstädterung in den Entwicklungsländern und der wachsenden Bedeutung der Städte im Entwicklungsprozess (Stichwort: Dezentralisierung, Demokratieförderung) und bei der Bewältigung globaler Herausforderungen (Stichwort: Klimawandel) sind diese zu wichtigen Partnern und Adressaten der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Zugleich muss die Rolle von Kommunen in den Industrieländern als Akteure der Entwicklungspolitik angesichts der veränderten Anforderungen an die Gebergemeinschaft neu überdacht werden (Stichwort: Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit). Die vorliegende Studie soll dazu einen Beitrag leisten, indem aufbauend auf den schon vorhandenen Forschungsergebnissen zur Rolle der Bundesländer in der Entwicklungspolitik, die Position der Kommunen in einem möglichen Mehrebenen-Ansatz der Entwicklungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen untersucht wird.

Aufbau der Studie

Nach einer Definition der kommunalen Entwicklungspolitik (KEpol)(Kapitel 1) widmet sich die Studie zunächst der internationalen Diskussion zur Stellung der Kommunen des Nordens in der Entwicklungspolitik (Kapitel 2) im Allgemeinen und daraufhin den rechtlichen, politischen, institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland im Besondern (Kapitel 3). Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, wie sich die entwicklungspolitisch aktiven Kommunen der Industrieländer den Herausforderungen der internationalen Entwicklungspolitik, insbesondere den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) und der Paris-Erklärung bzw. der *Accra-Agenda for Action*, stellen.

Darauf folgt die Darstellung und Analyse der Ergebnisse einer empirischen Erhebung der aktuellen entwicklungspolitischen Aktivitäten deutscher Städte, Gemeinde und Landkreise (Kapitel 4). Die Studie endet mit Schlussfolgerungen (Kapitel 5), in denen auf die Frage eingegangen wird, wie innerhalb Deutschlands eine kohärente Entwicklungszusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen unter Nutzung der jeweiligen komparativen Vorteile ermöglicht werden kann. Abschließend werden Empfehlungen zur Optimierung der KEpol gegeben.

Definition der kommunalen Entwicklungspolitik

Mit dem Begriff „kommunale Entwicklungspolitik“ werden beide Seiten kommunaler Aktivitäten einbezogen, also sowohl die Inlandsarbeit als auch die Projektarbeit innerhalb der Beziehungen mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern. Weiterhin wird „kommunal“ im engeren Sinn verstanden, es werden also nur die Aktivitäten der Kommune als Verwaltungseinheit betrachtet und nicht die entwicklungspolitischen Aktivitäten aller innerhalb einer Kommune ansässigen Akteure (Nichtregierungsorganisationen, Schulen, Kirchen, Wirtschaftsunternehmen etc.).

Stand der kommunalen Entwicklungspolitik in der internationalen Diskussion

Als Grundlagen für die KEpol werden in der internationalen Diskussion der in der Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro angestoßene Agenda

21-Prozess, die Habitat-Agenda aus dem Jahre 1996 und die Erkenntnis der Wichtigkeit der Kommunen zur Erreichung globaler Ziele, wie der MDGs und der Eindämmung und Bewältigung des Klimawandels angesehen. Mit der Agenda 21 werden die Kommunen von der internationalen Staatengemeinschaft als wichtige Akteure anerkannt und dazu aufgerufen, ihrer globalen Verantwortung gerecht zu werden. Auf europäischer Ebene verläuft diese Diskussion in ähnlicher Weise und findet ihren vorläufigen Höhepunkt in der Berücksichtigung der lokalen Gebietskörperschaften im neuen Finanzierungsinstrument der Europäischen Kommission für Entwicklungszusammenarbeit (seit 2007), einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 2008 unter dem Titel „Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit" sowie in der *Charta on Development Cooperation in Support of Local Governance*. Diese Charta basiert auf einem Vorschlag der Kommission und wurde auf Initiative der französischen Ratspräsidentschaft erarbeitet und auf den *European Development Days* (EDD) 2008 in Straßburg vorgestellt. Auch der Fokus der dritten EDDs lag bereits auf der kommunalen Ebene. Sowohl die Mitteilung der Kommission als auch die Charta wurden vom Europäischen Rat begrüßt. Gemeinsam ist diesen Beschlüssen, Empfehlungen und Programmen, dass sie die Einbindung der Kommunen in die internationale Entwicklungszusammenarbeit, speziell in den Bereichen Demokratieförderung, Dezentralisierung bzw. Stärkung kommunaler Selbstverwaltung und *Local Governance* fordern und unterstützen. Als potenzielle Vorteile der KEpol werden besonders die Bürgernähe, die Zusammenarbeit der Partner auf Augenhöhe sowie die Flexibilität und Unabhängigkeit der Aktivitäten genannt. Als Nachteile gelten die mangelnde interkulturelle und entwicklungspolitische Kompetenz der Verwaltungsangestellten der Kommunen in den Industrieländern und die mit unkoordinierten Aktivitäten der Kommunen verbundene Gefahr der Zersplitterung der Gebergemeinschaft, was die Aufnahmekapazitäten der Partnerländer, bzw. der Kommunen überfordern kann und dem Prinzip der Geberharmonisierung der Paris-Erklärung entgegenwirkt.

Politische Verankerung der kommunalen Entwicklungspolitik

Die Rahmenbedingungen der KEpol in Deutschland spiegeln die verschiedenen Einflussfaktoren, also den rechtlichen Rahmen, die politische und institutionelle Verankerung sowie die Möglichkeiten der Finanzierung dieser Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen (supranational, national, subnational) wider. Als politische Berufungsgrundlage für die Kommunen in Deutschland sind demnach neben den verschiedenen Unterstützungsbekundungen von Vertretern der Bundesregierung vor allen Dingen die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenzen (MPKs) relevant. In verschiedenen MPK-Beschlüssen bekennen sich die Länder erstens generell zum eigenständigen entwicklungspolitischen Engagement der Kommunen und zweitens dazu, dieses Engagement zu unterstützen und zu fördern. Eine entsprechende Unterstützung kommunaler entwicklungspolitischer Aktivitäten fordern die Länder auch von der Bundesregierung. 1985 wurden bei einem Treffen der Innenminister der Länder Kriterien erarbeitet, denen die entwicklungspolitischen Auslandsaktivitäten der Kommunen entsprechen sollen. Beim letzten Treffen der Ministerpräsidenten 2008 in Dresden wurde die Unterstützung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen erneut bestätigt und der Wunsch nach einer sinnvollen Arbeitsteilung und Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen in Deutschland im Sinne eines kohärenten Auftretens der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geäußert. Unter Berücksichtigung der Paris-Erklärung und der MDGs wollen die Länder ihren spezifischen Beitrag und ihre besonderen Kompetenzen in den Entwicklungsprozess einbringen. Dem-

entsprechend sollen die Entwicklungspartnerschaften der lokalen Gebietskörperschaften auf verschiedenen Ebenen weiter ausgebaut werden. Explizit wird dabei dem Beitrag der Kommunen im Rahmen dieser Partnerschaften eine große Bedeutung zugesprochen. Eingebettet in die speziellen Handlungsfelder der Länder, sehen diese den kommunalen Beitrag besonders in der Kultur- und Bildungsarbeit, der Kooperation mit Migranten aus Entwicklungsländern, in den Bereichen „gute Regierungsführung" und „Dezentralisierung" sowie im *„Capacity Building"* für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

Allerdings wurden diese Beschlüsse weder in den Gemeindeordnungen der Länder noch in den Länderverfassungen verankert, welche die rechtliche Grundlage für das kommunalpolitische Handeln darstellen. Deshalb bleibt auch die rechtliche Grundlage der Auslandsaktivitäten der Kommunen unklar. Zur Klärung des Aufgabengebiets der Kommunen und der rechtlichen Sicherheit der Aktivitäten wäre eine Übernahme der die Kommunen betreffenden Passagen der MPK-Beschlüsse in die Gemeindeordnungen besonders wünschenswert. Desgleichen würde eine Umsetzung der EU-Richtlinien zur öffentlichen Beschaffung in den Gemeindeordnungen unter sozial- und umweltverträglichen Kriterien den Handlungsspielraum für die Kommunen in diesem wichtigen Handlungsfeld der KEpol im Inland ausweiten.

Rechtliche Verankerung der kommunalen Entwicklungspolitik

Zur rechtlichen Legitimation der KEpol wird gegenwärtig meist der Art. 28 GG herangezogen, der das Recht auf kommunale Selbstverwaltung beinhaltet. Dieses Recht kann als Kompetenzvorschrift zugunsten der Aktivitäten der Kommunen im Ausland interpretiert werden, falls diese Aktivitäten nicht in Bundes- oder Landesrecht eingreifen. Weiterhin kann das in Art. 30 GG festgehaltene Prinzip der Subsidiarität als Zuständigkeitsvermutung herangezogen werden (vgl. auch Bundesländer), solange ein Bezug zur örtlichen Gemeinde besteht und haushaltsrechtliche Grundsätze eingehalten werden. Während die Entwicklungspolitik der Kommunen zu den freiwilligen Aufgaben zählt, steht die Ausübung der Pflichtaufgaben natürlich im Vordergrund kommunalpolitischen Handelns. Gerade in Zeiten knapper Ressourcen der Kommunen kann demzufolge eine langfristige Bereitstellung der finanziellen Mittel und damit auch der gesamten entwicklungspolitischen Aktivitäten nicht immer gewährleistet werden.

Finanzierung der kommunalen Entwicklungspolitik

Um so wichtiger ist es, dass sich die Kommunen neben den eigenen Mitteln für die Entwicklungspolitik auch der verschiedenen Möglichkeiten der Drittmittelakquirierung bewusst sind und diese nutzen, nicht zuletzt um die Langfristigkeit ihres Engagements zu sichern. Im Unterschied zu verschiedenen europäischen Nachbarländern gibt es in Deutschland allerdings weder eine Budgetlinie im Bundeshaushalt noch eine flächendeckende Finanzierung durch die Länder. Deutsche Kommunen können zwar von dem thematischen Programm „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess" des neuen Finanzierungsinstruments für Entwicklungszusammenarbeit der EU profitieren. Dies wird aber entweder aufgrund mangelnder Information oder des komplexen Antragsverfahrens noch recht wenig in Anspruch genommen. Eine weitere Möglichkeit, staatliche Mittel, also Haushaltsmittel des Bundes (insbesondere des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ) und der Länder, in Anspruch zu

nehmen, ist die Zusammenarbeit mit lokalen Nichtregierungsorganisationen (NROs) und sogenannten Partnerschaftsvereinen, die als privatrechtliche Einrichtungen förderfähig sind. Die am häufigsten verwendeten Drittmittel akquirieren die Kommunen allerdings durch Spenden, Sponsoring sowie durch die Zuwendungen von und die Zusammenarbeit mit Kirchen und Stiftungen.

Institutionelle Verankerung der kommunalen Entwicklungspolitik

Die institutionelle Verankerung der KEpol ist sehr vielfältig. Eine Vielzahl an kommunalen Vereinigungen, Netzwerken und politischen Akteuren auf allen Ebenen (regional, national, global) spiegelt die Wichtigkeit der Kommunen als Partner der staatlichen und internationalen Entwicklungspolitik wider und zeigt die Notwendigkeit der Vernetzung der lokalen Gebietskörperschaften. Diese resultiert zum einen aus der Erkenntnis der wachsenden Bedeutung des Erfahrungsaustauschs unter den Kommunen in einer globalisierten Welt, zum anderen aus dem Wunsch der Kommunen, auf der Ebene nationaler und internationaler Politik gehört zu werden. Dies soll durch ein gemeinsames, koordiniertes Auftreten erreicht werden.

Festzustellen ist, dass die Kommunen auf allen Ebenen von kommunalen Interessenvertretern wie den Kommunalverbänden vertreten werden und weiterhin ihre Stimme über bestimmte Einrichtungen in die politischen Instanzen, wie z. B. die UN oder die Staatengemeinschaft der EU einbringen können. Auf internationaler Ebene sind dabei UN-Habitat (Programm für menschliche Siedlungen) und UNACLA (*United Nations Advisory Committee of Local Authorities*), innerhalb des UN-Systems zu nennen. Besonders das *Best Practice and Local Leadership Programme* von UN-Habitat mit dem zugehörigen *Seville Centre for city-to-city co-operation* verdient Beachtung. Dieses Programm dient dem Erfahrungsaustausch und der Vernetzung der Akteure, veröffentlicht themenrelevante Studien bzw. bereitet Best Practices unterschiedlicher Kommunen im Bereich der dezentralen Zusammenarbeit auf. Der aus Vertretern großer Städte weltweit und internationaler Kommunalverbände zusammengesetzte Beirat UNACLA vertritt die Kommunen und ihre Interessen im UN-System. Die Kommunalverbände auf allen Ebenen widmen sich dem Thema der KEpol und vertreten die Interessen der Kommunen gegenüber den entsprechenden Einrichtungen bzw. unterstützen sie bei ihren Aktivitäten.

In Deutschland sind neben den Kommunalverbänden verschiedene Durchführungsorganisationen der Entwicklungspolitik Ansprechpartner der Kommunen. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) / InWEnt unterstützt Kommunen bei ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten im Inland. Als Service- und Beratungseinrichtung für Kommunen und Nichtregierungsorganisationen soll die SKEW im Rahmen der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit einen Beitrag zur Stärkung der Handlungskompetenz kommunaler deutscher Akteure in Kommunen und NROs in den Themenfeldern Migration und Entwicklung (hier mit dem Fokus auf lokale Diaspora und kommunale Entwicklungszusammenarbeit), Fairer Handel / faires Beschaffungswesen und weltweite kommunale Partnerschaften leisten, um deren Potenziale für die Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) besser zu erschließen. Die SKEW befindet sich in Trägerschaft der InWEnt gGmbH und ist im Auftrag des BMZ sowie der Bundesländer tätig. Mit ihrer breiten, im europäischen Vergleich einzigartigen Beteiligungsstruktur (Bund, Land, Kommunen, NROs) und ihrer Serviceleistung soll die SKEW auch einen

Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten. Das Angebot der SKEW umfasst zum einen Publikationen, zum anderen Beratungen, Veranstaltungen und Wettbewerbe. Ein weiterer wichtiger Akteur und Partner der Kommunen bei Projekten im Ausland ist die GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), die in den Bereichen Demokratieförderung und Dezentralisierung vor allem Kommunen in den Partnerländern unterstützt. Um das kommunale Know-how deutscher Kommunen zu nutzen, ist die GTZ eine Kooperation mit dem Deutschen Städtetag eingegangen. Die Einbindung kommunaler Projekte bzw. Partnerschaften in die technische Zusammenarbeit stellt eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit der GTZ mit deutschen Kommunen dar. Auf allen Ebenen fördern zudem unterschiedlichste Netzwerke die Vernetzung und den Austausch zwischen den Kommunen.

Umfrage zur Entwicklungspolitik deutscher Kommunen

Die Bestandsaufnahme der Studie zu entwicklungspolitischen Tätigkeiten deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise geht über die bisherigen Daten hinaus. Der an mindestens 1292 Kommunen versendete Fragebogen richtete sich in erster Linie an die entwicklungspolitisch aktiven Kommunen, die in Anlehnung an den konzeptionellen Teil der Studie zunächst nach den politischen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie den Handlungsfeldern der KEpol gefragt wurden. Ein weiterer Frageblock bezog sich auf die Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern. Abschließend wurde nach dem Mehrwert der KEpol für die eigene Kommune sowie die Partnerkommune gefragt. Außerdem wurde danach gefragt, wo die Kommunen die komparativen Vorteile der KEpol gegenüber der bundesdeutschen Entwicklungspolitik sehen.

Alles in allem gingen nach zwei Monaten, die die Kommunen zur Beantwortung Zeit hatten, 203 Antworten ein, was – basierend auf der Mindestanzahl von 1 292 angeschriebenen Kommunen – einer Rücklaufquote von 16 % entspricht. Die Stichprobe umfasst somit 203 (entspricht knapp 2 %) der Grundgesamtheit aller 12 671 deutschen Kommunen. Das bedeutet, dass die Ergebnisse dieser Studie nicht für alle Kommunen verallgemeinert werden können. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen, die aus den angegebenen Antworten gezogen werden, stellen zum einen die durchschnittlichen Werte der Stichprobe dar (bezogen auf die entwicklungspolitisch aktiven und nichtaktiven Kommunen) und basieren zum anderen auf den Meinungen der Antwortenden.

Von allen antwortenden Kommunen sind knapp 30 % (in absoluten Zahlen: 60) im Sinne der in dieser Studie verwendeten Definition von KEpol entwicklungspolitisch aktiv. Die verbleibenden 70 % der entwicklungspolitisch nichtaktiven Kommunen sehen die entscheidenden Gründe, die sie am entwicklungspolitischem Engagement hindern, in den mangelnden Ressourcen – rund drei Viertel der nichtaktiven Kommunen geben fehlende personelle Ressourcen (78 %) und/oder fehlende finanzielle Ressourcen (76 %) als Hindernisse an.

Bei den 60 entwicklungspolitisch aktiven Kommunen der Stichprobe lässt sich beobachten, dass die KEpol „Chefsache“ ist. In den meisten Fällen (38 %) übernimmt der/die (Ober-)bürgermeister(in) die Schirmherrschaft für das Thema. Angesiedelt ist die KEpol zumeist bei Personen in leitender Funktion und in Verwaltungseinheiten, die zum Büro des Oberbürgermeisters gehören. Ein entscheidender Faktor ist die Größe der Kommu-

nen: drei Viertel aller Antworten der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen kamen von Städten. Vergleicht man die Verteilung der aktiven mit den nichtaktiven Kommunen, lässt sich außerdem feststellen, dass ungefähr genauso viele Städte der Stichprobe aktiv wie inaktiv sind. Auf jede aktive Gemeinde kommen allerdings knapp 10 inaktive Gemeinden.

Die Beziehungen der Kommunen zu Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern wurden zumeist aus einer Wahrnehmung der globalen Verantwortung (19 %) und aus den entwicklungspolitischen Beschlüssen heraus eingegangen (22 %) und basieren oft auf schon bestehenden Kontakten zwischen den Kommunen (35 %). Finanziert werden diese Tätigkeiten trotz rechtlicher Unklarheit zum Teil aus kommunalen Haushaltsmitteln (47 %) sowie aus Drittmitteln (38 %). Der Mehrwert für die eigene Kommune durch die Partnerschaften wird sehr vielschichtig wahrgenommen und umfasst unter anderem die Bewusstseinsbildung (22 %), den Beitrag zur Bewältigung globaler Herausforderungen (16 %) und den Erfahrungsaustausch (16 %). Trotz des viel beschworenen Austausches auf Augenhöhe sieht die Stadt die Rolle der Partnerkommune immer noch in der eines klassischen „Nehmers“ der EZ. Nach Ansicht der Kommunen profitiert die Partnerkommune im Wesentlichen von den Erfahrungen und Kompetenzen der deutschen Stadt (24 %) und den erfolgreichen gemeinsamem Projekten und der damit verbundenen Verbesserung des Lebensstandards (47 %).

Schlussfolgerungen: Werden deutsche entwicklungspolitisch aktive Kommunen den Anforderungen der internationalen Entwicklungspolitik (Paris-Erklärung) gerecht?

Auf Grundlage der über die Befragung gewonnen Daten der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen wird geklärt, inwiefern die Kommunen Anforderungen der Paris-Erklärung schon erfüllen. Die Paris-Erklärung ist bindend für Geber- und Nehmerländer sowie für die internationalen Organisationen, welche die Erklärung unterzeichnet haben. Die fünf Prinzipien der Paris-Erklärung zur Steigerung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit – Harmonisierung, Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht – beziehen sich auf das Zusammenwirken von Gebern und Nehmern. Insbesondere der Aspekt der *Harmonisierung* spricht die Geberländer an und betrifft nicht nur den zwischenstaatlichen Bereich. Betrachtet man die Kommunen als eigenständige entwicklungspolitische Akteure neben den Ländern und dem Bund, sollte auch eine Harmonisierung der Entwicklungspolitik der deutschen Akteure auf allen Ebenen angestrebt werden. Um eine Harmonisierung zwischen den verschiedenen Ebenen (in diesem Fall: Kommunen und Bund) zu erreichen, muss auch eine *Kohärenz* zwischen den Zielvorstellungen der KEpol und der aktuell wohl wichtigsten internationalen und bundesdeutschen Agenda der Entwicklungspolitik existieren; inwieweit beteiligen sich die Kommunen an der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs)?

Zur Klärung dieser Frage wird der Beitrag der deutschen Kommunen zu den MDGs anhand verschiedener Kriterien der Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des RGRE bzw. deren deutscher Sektion mit den Umfrageergebnissen aus Kapitel 4 verglichen. Insgesamt haben zwar nur etwas mehr als ein Viertel aller entwicklungspolitisch aktiven Kommunen dieser Umfrage eigene Beschlüsse zu den MDGs gefasst, jedoch befassen sich auch Kommunen ohne Millenniumserklärung direkt oder indirekt mit der Umsetzung der MDGs. Deutlich wird dies insbesondere in der entwicklungspolitischen Inlands-

arbeit, die sich im Wesentlichen auf die Bildungs- und Informationsarbeit bezieht. Auch der in der Millenniumserklärung der Kommunen vorgeschlagene Erfahrungsaustausch zu kommunalen Fachthemen zwischen Nord und Süd wird von den deutschen Kommunen als Mehrwert für die Partner und als Besonderheit der KEpol gesehen. Zudem machen kommunale Fachthemen, wie die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, immerhin knapp ein Fünftel aller Inhalte der Projektpartnerschaften aus. Überdies orientiert sich die Hälfte der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen an globalen Zielen und Erklärungen in ihrer eigenen Verwaltung, indem sie faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen betreiben.

Hemmnisse und damit ungenutzte Potenziale bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erreichung der MDGs gibt es demgegenüber noch bei der Ausweitung, Vertiefung und Weiterentwicklung der kommunalen Partnerschaften zu Dreieckspartnerschaften zwischen zwei europäischen Kommunen und einer Kommune des Südens sowie bei der Integration des Fachwissens der kommunalen Verwaltungen in die entsprechenden Programme erfahrener nationaler und internationaler EZ-Institutionen. Auch der gegenseitige Personalaustausch ist trotz laufender Projekte in den Partnerkommunen selten institutionalisiert. Alles in allem lässt sich jedoch feststellen, dass sich die Kommunen (insbesondere in der Inlandsarbeit, beim fairen Beschaffungswesen und bei der Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltung der Partnerkommunen) an der Erreichung der MDGs orientieren. Die Voraussetzung für Politikkohärenz und damit für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen der bundesdeutschen und der kommunalen Entwicklungspolitik ist also gegeben.

Auch der Aspekt der *Eigenverantwortung* wird von den Kommunen indirekt über die Zusammenarbeit mit ihren Partnern schon umgesetzt. Die Kommunen tragen zur Stärkung der Kapazitäten der Partnerkommunen bei, indem ein wesentlicher Schwerpunkt ihrer Zusammenarbeit den Erfahrungsaustausch über kommunale Fachthemen betrifft und sie dadurch die kommunale Selbstverwaltung stärken. Immerhin drei Viertel aller Kommunen arbeiten mit ihren Partnern auf dem Gebiet der öffentlichen Dienstleistungen zusammen, ein weiteres Viertel der Kommunen beschäftigt sich direkt mit kommunalen Verwaltungsprozessen.

Der Aspekt der *Partnerausrichtung* lässt sich gegenüber der Eigenverantwortung schwieriger auf die Kommunen übertragen. Ein Gesichtspunkt der *Partnerausrichtung* ist beispielsweise die Verlässlichkeit der mehrjährigen Rahmenplanung und EZ-Leistungen der Geber. Die meisten Kommunen sind zwar dauerhafte und langjährige Städtepartnerschaften eingegangen, können jedoch in Zeiten knapper Haushaltsmittel kaum für mehrere Jahre sichere Finanzzusagen machen, solange die rechtliche Stellung der KEpol in Deutschland noch nicht geklärt ist und die Ausgaben für KEpol freiwilliger Art sind und deshalb der Gefahr der Kürzung oder sogar vollständigen Streichung unterliegen.

Für das *ergebnisorientierte Management* wird in der Paris-Erklärung vorgeschlagen, auf die Leistungsevaluierungsrahmen der Partnerländer zurückzugreifen und deren Rahmen für die Berichterstattung und das Monitoring zu nutzen. Für die Kommunen stellt sich dabei das gleiche Problem wie bei dem Aspekt der Partnerausrichtung. Derartige Evaluierungsrahmen müssten von den Partnerländern zunächst für ihre eigenen Kommunen entwickelt werden. Auch hier könnten die Kommunen der Geberländer dazu beitragen, dass die kommunalen Kompetenzen der Partnerländer für ein ergebnisorientiertes Management ausgebaut werden. Gegenwärtig ist allerdings festzustellen, dass zwar die große Mehrheit

der Kommunen ihre Auslandsprojekte überprüfen, dafür aber unterschiedliche Methoden zu Überprüfung verwenden, die selten standardisiert sind. Zudem werden nur die vereinbarten Ressourcen (input) und nicht der Nutzen (outcome) oder die Wirkung (impact) der eingesetzten Mittel und geplanten Maßnahmen überprüft. Die Evaluierung des Impacts der Projekte auf die Zielgruppen steht auch in der nationalen Entwicklungszusammenarbeit noch am Anfang und stellt für die kleinteiligen Projekte der Kommunen ein strukturelles Problem dar.

Abschließend wird in der Paris-Erklärung die *gegenseitige Rechenschaftspflicht* genannt. Von den Gebern wird erwartet, zeitnahe, transparente und ausführliche Informationen über ihre EZ-Leistungen den Partner zu geben. Auch hier treten für die Umsetzung auf kommunaler Ebene dieselben Hindernisse auf wie bei dem schon genannten Aspekt der Partnerausrichtung. Die finanziellen Mittel für die KEpol sind bei einem Viertel der befragten Kommunen keinem einzelnen Titel zuzuordnen, sondern speisen sich aus verschiedenen kommunalen Haushaltsbereichen. Zudem wirkt sich auch hier wieder negativ aus, dass in Zeiten knapper Kassen die freiwilligen kommunalen Aufgaben wie die KEpol am ehesten gestrichen werden. Daher sind aktuelle Informationen über die EZ-Leistungen zwar möglich, aber den Partnern kann kaum ein langfristiger und stabiler Finanzierungsplan für die Projekte angeboten werden.

Schließlich lässt sich jedoch feststellen, dass die Kommunen, denen die Paris-Erklärung oft unbekannt ist, ihre KEpol teilweise schon nach den in der Paris-Erklärung vorgeschlagenen Kriterien ausrichten. Bezüglich der anderen Aspekte, wie der gegenseitigen Rechenschaftspflicht, des ergebnisorientierten Managements und der Partnerausrichtung müssen nicht nur grundlegende Veränderungen der KEpol überlegt werden (finanzielle Planungssicherheit, Evaluierung der Projekte auf einheitlicher Basis), sondern es sollte auch eine Paris-Erklärung für die kommunale Ebene entwickelt werden, die den Kapazitäten und Ressourcen der Kommunen entspricht. Der Aspekt der Geberharmonisierung müsste auch in einer angepassten Paris-Erklärung für Kommunen von Bedeutung bleiben, denn die Geberländer handelten widersprüchlich, wenn sie ihre Entwicklungspolitik international harmonisieren und dies im eigenen Haus vernachlässigen.

Empfohlene Handlungsfelder

Für eine sinnvolle Arbeitsteilung als Grundlage einer Harmonisierung der entwicklungspolitischen Akteure aufseiten des Bundes, der Länder und der Kommunen sollten sich die Kommunen auf die folgenden Aufgabenfelder konzentrieren:

A. Inlandsaktivitäten:

- *Im Rahmen der KEpol sollten Kommunen einen wesentlichen Schwerpunkt auf die Informations- und Bildungsarbeit im Inland legen.*

- *Die Kommunen sollten das entwicklungspolitische Engagement der verschiedenen Akteure (NROs, Kirche, Unternehmen, Schulen etc.) in ihrer Kommune fordern und fördern, indem sie deren Aktivitäten unterstützen, die Akteure vernetzen und die Maßnahmen konzentrieren. Dabei sollten sie besonderen Wert auf die Zusammenarbeit mit Migranten-/innen und Migrantenvereinen legen, um deren Know-how in die KEpol zu integrieren.*

- *Im Sinne der Kohärenz sollte die Kommunalpolitik sich dem Ziel einer global verantwortlichen und nachhaltigen Entwicklung verpflichtet fühlen und in diesem Sinne z. B. das faire und umweltfreundliche Beschaffungswesen in der Kommunalverwaltung fördern.*

B. Auslandsaktivitäten:

- *Die Kommunen sollten sich bei ihren Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern auf ihr fachliches Know-how zur Bereitstellung und Verbesserung kommunaler Dienstleistungen konzentrieren und somit einen wesentlichen Beitrag zur kommunalen Selbstverwaltung der Partnerkommunen leisten.*
- *Die Kommunen sollten ihr fachliches Know-how über die Entsendung und den Austausch ihrer Verwaltungsfachangestellten verstärkt in die nationale Entwicklungszusammenarbeit und über die aktive Teilnahme in entsprechende internationalen Netzwerken einbringen.*
- *Die Kommunen sollten im Rahmen ihrer Auslandsprojekte das zivilgesellschaftliche Engagement lokaler NROs nutzen und die Vernetzung und Koordination der verschiedenen Akteure fördern.*

In diesen Handlungsfeldern können die Kommunen komparative Vorteile vorweisen, die sie in einen Mehrebenen-Ansatz von Bund, Ländern und Kommunen verstärkt einbringen sollten, um die entwicklungspolitischen Tätigkeiten der anderen Ebenen zu ergänzen. Sie sollten daher die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit als besondere Aufgabe vor Ort in Deutschland ansehen und sich in ihren Auslandsaktivitäten auf die Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltung ihrer Partner und den Erfahrungsaustausch über kommunales Fachwissen konzentrieren. Die Bundesländer können sich neben der Informations- und Bildungsarbeit im Inland auf die entwicklungsländerbezogene Forschung und die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern konzentrieren. Ebenso wie die Kommunen können sie ihr spezifisches Know-how über die Entsendung von Personal in die deutsche EZ einbetten und über ihre Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern ihre Inlandsarbeit mit Auslandsaktivitäten verknüpfen und somit in Deutschland die Entwicklungszusammenarbeit konkret erfahrbar machen.

Optimierungsvorschläge

Um die genannten kommunalen Handlungsfelder auch adäquat ausführen zu können, müssen bestimmte Grundlagen für die KEpol zunächst optimiert werden. Dafür ist auch ein einheitlicher rechtlicher Rahmen notwendig, durch den die entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Kommunen explizit legitimiert werden. Wünschenswert ist hierfür die Umsetzung der entsprechenden Beschlüsse der MPKs in den jeweiligen Gemeindeordnungen und die Umsetzung der EU-Richtlinien zur „fairen Beschaffung“ im Bundesrecht. Die Kommunen sollten außerdem stärker in die Konzipierung der staatlichen Entwicklungspolitik eingebunden werden, z. B. über die Entsendung kommunaler Vertreter oder Vertreter der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag) in den Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit. Zudem sollten die Kommunen eine klare politische Anerkennung für ihre entwicklungspolitischen Tätigkeiten vonseiten des Bundes erhalten. Auch im institutionellen

Gefüge sind Veränderungen notwendig. Die Transparenz zwischen den verschiedenen Akteuren der EZ muss verbessert werden, damit das spezifische kommunale Know-how auch in die Projekte der technischen Zusammenarbeit eingebracht und Synergien genutzt werden können. Auf diese Weise können auch Überschneidungen zwischen den Kommunen vermieden und der Erfahrungsaustausch erleichtert werden.

Die Finanzierung der KEpol stellt für die Kommunen in Zeiten knapper Haushaltskassen häufig den größten Engpass dar. Um Kommunen bei der Finanzierung der KEpol zu unterstützen, wäre ein entsprechender Titel im BMZ-Haushalt wünschenswert. Auch wären Budgetzuweisen von den Ländern an die Kommunen zur Durchführung ihnen übertragener Aufgaben denkbar. Mittelzuweisungen vonseiten des Bundes und der Länder könnten an Kriterien der Paris-Erklärung und der MDGs gebunden werden und damit eine kohärente deutsche Entwicklungspolitik fördern. Ebenso sollten die Serviceleistungen für Kommunen (z. B. Fortbildung kommunaler Verwaltungsfachangestellter) die gegenwärtig in erster Linie von der SKEW angeboten werden, ergänzt werden. Insbesondere regelmäßige Projektevaluierungen und die Berichterstattung des kommunalen Engagements sollten vorangetrieben werden. Möglich wären die Entwicklung entsprechender Indikatoren und die regelmäßige Erfassung der entwicklungspolitischen Tätigkeiten und des kommunalen Know-hows in einer Datenbank, die über die bisherige Erfassung bei der deutschen Sektion des RGRE hinausgeht. Zur Beantragung der zumeist sehr zeitaufwendigen und komplizierten EU-Fördermittel könnten Hilfestellungen nützlich sein und zu einer besseren Nutzung dieser Programme durch deutsche Kommunen beitragen. Auch die bisher von wenigen Kommunen genutzte Einbindung in internationale Programme und Netzwerke sollte politisch und fachlich unterstützt werden. Das entwicklungspolitische Know-how kommunaler Fachangestellter könnte zudem durch systematische Aus- und Fortbildung verbessert werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass das entwicklungspolitische Engagement der Mitarbeiter auch anerkannt und belohnt wird.

Leitbild

„Zivilgesellschaftliches Engagement fordern und fördern – Bewusstsein schaffen, Kompetenzen entwickeln“, zu dieser Kernaussage lassen sich die komparativen Vorteile der Kommunen hinsichtlich einer sinnvollen Arbeitsteilung (Mehrebenen-Ansatz) zusammenfassen. Dieses auf den ersten Blick sehr stark auf die Inlandsarbeit fokussierte Leitbild der kommunalen Aktivitäten im Hinblick auf eine kohärente deutsche Entwicklungspolitik lässt Raum für Auslandsaktivitäten der Kommunen. Neben dem besonderen Stellenwert, der dem Know-how der Städte, Gemeinden und Landkreise in der Kommunal- und Stadtentwicklung und damit beim Aufbau von kommunalspezifischen Kompetenzen und Kapazitäten in den Partnerkommunen zugesprochen wird, tragen die Auslandsaktivitäten der Kommunen auch zur entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung der eigenen Bevölkerung bei. Dennoch sollte im Hinblick auf eine sinnvolle Arbeitsteilung innerhalb der deutschen EZ ein besonderer Schwerpunkt auf die Inlandsarbeit gelegt werden. Neben der Unterstützung eines Bewusstseins für globale Verantwortung in der Bevölkerung kann durch dieses Leitbild der besonderen Funktion der Kommune als Vernetzer und Aktivierer zivilgesellschaftlichen Engagements Ausdruck verliehen werden.

1 Zur Definition „kommunaler Entwicklungspolitik“

Die Aktivitäten der Kommunen im Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit bzw. Entwicklungspolitik werden in der Literatur mit unterschiedlichen Begriffen belegt, die teilweise verschiedene Sachverhalte umschreiben, teilweise aber auch sehr schwierig voneinander abzugrenzen sind. So kursieren Begriffe wie „kommunale Entwicklungszusammenarbeit“ (KEZ), „kommunale Entwicklungspolitik“ (KEpol) und „Eine-Welt“- oder „Nord-Süd-Aktivitäten der Kommunen“ nahezu gleichrangig in den verschiedenen Publikationen, ohne dass auf das zugrunde liegende Verständnis der Begriffe genauer eingegangen wird. Da eine differenzierte und aussagekräftige Unterscheidung der oben genannten Begriffspaare nicht zu finden ist, wird an dieser Stelle die Definition des Begriffs „Entwicklungszusammenarbeit“ der des Begriffes „Entwicklungspolitik“ gegenübergestellt, um diese dann auf der Ebene der Kommunen anzuwenden. Davon ausgehend wird das dieser Studie zugrunde liegende Verständnis der „kommunalen Entwicklungspolitik“ näher erläutert, indem die damit abgedeckten Handlungsfelder beschrieben werden.

Definition „Entwicklungszusammenarbeit“ (EZ):

„Entwicklungszusammenarbeit besteht darin, dem Empfängerland zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, d. h. Ressourcen, die über diejenigen hinausgehen, die es selbst beschaffen kann, sei es im eigenen Lande, sei es durch kommerzielle außenwirtschaftliche Transaktionen“[2]

Definition „Entwicklungspolitik“ (EP):

„Unter EP ist die Summe der Mittel und Maßnahmen zu verstehen, die von Entwicklungsländern (EL) und Industrieländern (IL) eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EL zu fördern, d. h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den EL zu verbessern. EP fußt auf best. theoretischen Prämissen und Einsichten in die Entwicklungsproblematik, auf politischen Zielsetzungen der nationalen und internationalen öffentlichen und privaten Organisationen und Institutionen, die an ihrer Formulierung und Durchführung beteiligt sind […].“[3]

Dieser Definition folgend umfasst die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ausschließlich den direkten Ressourcentransfer (inklusive Know-how) der IL in die EL. Unter Entwicklungspolitik werden dagegen alle Maßnahmen verstanden, die direkt oder indirekt auf eine positive Veränderung der Lage der Entwicklungsländer abzielen. Dies umfasst neben der Entwicklungszusammenarbeit, also der Verbesserung der Lebensbedingungen in den Partnerländern und der Mitwirkung an der Gestaltung internationaler Rahmenbedingungen und Regelwerke auch Maßnahmen im Inland, wie die Verbesserung der Kohärenz über alle Politikfelder hinweg oder die Informations- und Bildungsarbeit. Im Hinblick auf die Aktivitäten der Kommunen wird diese Trennung allerdings häufig nicht vollzogen, so dass „kommunale Entwicklungszusam-

2 Nohlen (2002, 264).

3 Ebd., 235.

menarbeit“ meist mit „kommunaler Entwicklungspolitik“ gleichgesetzt wird und ebenfalls innenpolitische Maßnahmen mit eher langfristigen Wirkungen einschließt. So bietet z. B. die Friedrich-Ebert-Stiftung als Definition an: *„Kommunale Entwicklungszusammenarbeit umfasst im weiteren Sinne alle Arten von Engagement zur Nord-Süd Thematik in einer Stadt oder Gemeinde, wobei vorhandenes Bürgerengagement von der jeweiligen Stadt- und Gemeindeverwaltung mehr oder weniger intensiv aufgegriffen und unterstützt wird.“*[4] In einer weiteren Definition heißt es etwas spezieller über die kommunale Entwicklungs**zusammenarbeit** (municipal development cooperation (MDC): *„[...] a municipality is active in MDC if it complies with at least one of the following aspects: If it cooperates with a municipality in a developing country; if it provides financial support for a project in a developing country; if it subsidises a local association or foundation that is focussing on development cooperation; or if it supports activities that are intended to intensify citizen participation in both the carrying out of MDC activities and the promotion of MDC in order to broaden the municipal acceptance for this subject.”* [5]

Um der begrifflichen Unterscheidung zwischen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit gerecht zu werden, wird in dieser Studie der Begriff „Kommunale Entwicklungspolitik“ verwendet, da auch die Maßnahmen in der Kommune selbst erfasst und analysiert werden sollen. Im Gegensatz zur Definition der Friedrich-Ebert-Stiftung werden in dieser Studie mit „kommunaler Entwicklungspolitik“ nur die „offiziellen“ Aktivitäten der Verwaltung der Städte, Gemeinden und Landkreise bezeichnet. Die Aktivitäten der verschiedenen anderen Akteure in einer Kommune (z. B. Zivilgesellschaft, lokale Wirtschaft, Kirchengemeinden etc.) sind im Folgenden nicht Untersuchungsgegenstand, wenngleich diese oft einen großen Anteil an den entwicklungspolitischen Aktivitäten einer Kommune als Ganzes ausmachen und häufig von den Akteuren der Verwaltung aufgegriffen und genutzt werden (vgl. z. B. Partnerschaftsvereine). Dies geschieht nicht zuletzt aufgrund der nachfolgenden Diskussion über die Zurechenbarkeit der kommunalen Aktivitäten zur offiziellen staatlichen Entwicklungshilfe (ODA – *Official Development Assistance)*.

Zu erwähnen sind an dieser Stelle die Kriterien des Entwicklungshilfeausschusses der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) (DAC – *Development Assistance Committee*) für die offizielle staatliche Entwicklungshilfe (ODA), die der Berechnung der staatlichen Entwicklungshilfe zugrunde liegen. Anhand dieser Berechnung werden u. a. die internationalen Zielvereinbarungen und Zusagen überprüft. Da diese Studie auch zur Diskussion beitragen will, wie die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen in die offizielle deutsche Entwicklungspolitik integriert werden könnten, sollten auch diese Kriterien bei der Definition der Begriffe berücksichtigt werden, um zumindest an den Stellen, bei welchen die Kommunen diese Kriterien erfüllen, entsprechende Hinweise zu geben. Im Folgenden werden daher die Kriterien für offizielle EZ-Leistungen (ODA) aufgeführt.

---

4 Friedrich-Ebert-Stiftung (1994, 3).

5 Übersetzung von Christina Dress aus dem „Handboeck gemeentelijke internationale samenwerking“ in der Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2001), in „Kommunen in der einen Welt“: A comparative study of municipal development cooperation in the Netherlands and Germany: Final Thesis, Rijksuniversiteit Groningen.

Leistungen werden nach den Kriterien des OECD-DAC dann als ODA anerkannt, wenn sie:[6]

– ein Zuschusselement von mindestens 25 % enthalten (im Vergleich zu kommerziellen Krediten zu marktüblicher Verzinsung),

– von öffentlichen Stellen erbracht werden (dazu gehören auch die lokalen Gebietskörperschaften, also die Kommunen),

– die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Entwicklungsländern zum Ziel haben,

– an Entwicklungsländer (nach OECD-DAC) bzw. Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an bestimmte internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden.

Für die Anrechnung als ODA müssen im Normalfall **alle** Bedingungen erfüllt sein. Leistungen werden dabei als Transfers von Mitteln (Geld, Waren, Dienstleistungen) in Entwicklungsländer definiert.

Aber: Auch bestimmte öffentliche Ausgaben für Entwicklung im Geberland können der ODA-Quote angerechnet werden. Dazu gehören:

– Leistungen an Staatsangehörige von EL (Studienplatzkosten für Studierende aus EL, Kosten für Flüchtlinge im ersten Jahr; vgl. oben),

– entwicklungsländerbezogene Forschung,

– Ausgaben für entwicklungspolitische Bildungsarbeit,

– allgemeine Verwaltungskosten des Gebers.

Im Folgenden wird der Begriff *kommunale Entwicklungspolitik* verwendet der die folgenden Handlungsfelder umfasst und im Gegensatz zur *kommunalen Entwicklungszusammenarbeit* auch die Tätigkeiten der Kommunen im Inland mit einschließt.

Mögliche entwicklungspolitische Aktivitäten der Kommunen **im Inland:**

– *Entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Informationsarbeit*

  Aufgrund der Nähe der Kommunen zu ihren Bürgern erscheinen sie als besonders geeignete Träger „Globalen Lernens“. Dazu zählt eine breitenwirksame entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Informationsarbeit auf der lokalen Ebene. Dabei geht es um die Information „*zu entwicklungspolitischen Fragestellungen*“ (Informationsarbeit), um die „*Kommunikation der politischen Ziele und Wirkungen deutscher Entwicklungspolitik*“ (Öffentlichkeitsarbeit) und um „*Maßnahmen des globalen Lernens, welche die kritische Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger mit entwicklungspolitischen Themen fördern*

6 Vgl. BMZ (2005).

und zu eigenem Engagement ermutigen sollen" [7] (Bildungsarbeit). Das globale Lernen schließt die interkulturelle Kompetenzentwicklung mit ein. Die Kommunen leisten damit einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Verankerung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung, das den Rahmen „Globalen Lernens" bildet. Entwicklungspolitische Bildungsarbeit der Kommunen soll dazu beitragen, das Potenzial und Engagement der Zivilgesellschaft für die entwicklungspolitischen Ziele zu mobilisieren. Wird die Bildungs- und Informationsarbeit durch konkrete Projekte und internationale Partnerschaften flankiert, werden die Zusammenhänge global vernetzter nachhaltiger Entwicklung für die Bürger exemplarisch fassbar und erlebbar gemacht.[8]

Leistungen der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sind ODA-anrechenbar.

– *Faire öffentliche Beschaffung / Fairer Handel*

Durch die Rolle der Kommunen als Vorbilder und Multiplikatoren, aber auch aufgrund ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten, kommt den lokalen Gebietskörperschaften im Bereich faire öffentliche Beschaffung, Fairer Handel eine besondere Bedeutung zu. Die Bedeutung der wirtschaftlichen Aktivitäten und das damit verbundene Potenzial der Kommunen bei der Beschaffung zeigen sich darin, dass die Kommunen ca. 50 % der jährlichen Ausgaben der staatlichen Beschaffung in Deutschland (insgesamt ca. 350 Mrd. €) verantworten.[9] Die Bereiche der öffentlichen Beschaffung reichen dabei vom Bau und der Erhaltung öffentlicher Gebäude und Infrastruktur, über Dienst- und Schutzbekleidung kommunaler Angestellter oder z. B. Sportartikel für Schulen bis hin zu Konsumartikeln des täglichen Bedarfs wie z. B. Kaffee, Tee, Säfte etc. in den öffentlichen Einrichtungen der Verwaltung. Für die Einhaltung der Kriterien des Fairen Handels für das öffentliche Beschaffungswesen dienen die ILO-Kernarbeitsnormen (ILO = *International Labour Organization* / Internationale Arbeitsorganisation), welche die ausbeuterische Kinderarbeit verbieten, als zentrale Rechtsgrundlage. Die ILO-Kernarbeitsnormen sind völkerrechtliche Übereinkommen, die sämtlich durch die Bundesrepublik ratifiziert sind.[10] Konkrete Beschlüsse der einzelnen Kommunen sind Grundlage für entsprechende Ausschreibungen. Als Anreizinstrument für die Kommunen, sich dieser Thematik anzunehmen und entsprechende Beschlüsse zu fassen sowie Projekte in die Wege zu leiten, ist der Wettbewerb „Hauptstadt des Fairen Handels" zu nennen, der über die SKEW / InWEnt organisiert wird. Die Kernarbeitsnormen zu respektieren ist einer der vorrangigen Ansatzpunkte der Bundesregierung, die im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung verankert sind. (Ansatzpunkt 7 „Menschenrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren").[11] Dieses Anliegen wird nach Angaben der SKEW / InWEnt von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auf lokaler und überregionaler Ebene unterstützt.

---

7 BMZ (2008, 3).

8 Vgl. Emminghaus (2003, 6).

9 Vgl. Internetseite der SKEW / InWEnt (Stand: 22.08.2008): Faires Beschaffungswesen – der kommunale Beitrag zur Ausweitung des fairen Handels; im Internet unter: http://www.service-eine-welt.de/beschaffungswesen/beschaffungswesen-start.html.

10 Vgl. Ziekow (2007, besonders 14 f.).

11 Zur praktischen Umsetzung und Erarbeitung von entsprechenden Ratsbeschlüssen sei hier auf das rechtswissenschaftliche Gutachten „Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen" verwiesen; vgl. ebd., besonders 57 ff.).

Nach einer Auflistung des Internetblogs des Aktionsnetzwerks gegen ausbeuterische Kinderarbeit (gefördert u. a. von InWEnt, Aktion Mensch) haben 127 deutsche Kommunen einen Ratsbeschluss gegen Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit in der öffentlichen Beschaffung durchgesetzt. In fünf Kommunen wurde allerdings ein solcher Antrag vom Rat abgelehnt.[12]

Inwieweit weitere soziale und ökologische Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden können, wird derzeit (2008) vom Bundesgesetzgeber diskutiert (vgl. Kap. 3.4). Die Entscheidung über einen entsprechenden Gesetzentwurf wird bis Frühjahr 2009 erwartet.

Ungeachtet dieser rechtlichen Problematik können die Kommunen bei ihren Bürgern für Fairen Handel und umweltbewussten Konsum werben und entsprechende Initiativen und Projekte anstoßen (z. B. Organisation oder Beteiligung sog. „Fairer Wochen").

– *Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die kommunale Eine-Welt-Arbeit*

Durch die Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten[13] sowie deren Organisationen in die Eine-Welt-Arbeit profitiert die Kommune nicht allein vom interkulturellen Know-how und den internationalen Kontakten der Migranten. Eine solche Einbeziehung der entsprechenden Personen und Gruppen vor Ort kann sich auch positiv auf die Integration dieser Mitbürger in die Gemeinde und das Zusammenleben innerhalb der Gemeinde auswirken. Darüber hinaus kann die Einbeziehung der Migranten auch einen Mehrwert für internationale Aktivitäten und das internationale Profil der Kommune erbringen. Wie wichtig eine solche Integration von und Zusammenarbeit mit Migranten(-gruppen) ist, haben viele Kommunen bereits erkannt und z. B. in der Abschlusserklärung der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen 2006 in Hamburg festgehalten. Dort heißt es unter der Überschrift „Integration, Migration und Entwicklungszusammenarbeit verbinden" wie folgt: *„Der Zusammenarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund kommt eine zentrale Rolle zu, in unserer Gesellschaft Probleme des globalen und demographischen Wandels besser zu lösen."*[14]

– *Unterstützung entwicklungspolitisch aktiver Gruppen (NROs, Kirchen, Schulen) innerhalb der eigenen Gemeinde*

Aufgabe der Kommune in diesem Handlungsfeld kann es einerseits sein, zivilgesellschaftliches Engagement zu unterstützen, zu fördern (finanziell oder politisch) und zu koordinieren. Zum anderen kann die Aufgabe auch darin bestehen, durch Maßnahmen der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit dieses zivilgesellschaftliche Engagement zu wecken und zu fordern.

---

12 Vgl. Aktiv gegen Kinderarbeit: Blog des Aktionsnetzwerks gegen ausbeuterische Kinderarbeit, im Internet unter: http://www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de/deutschland/landkarte (Stand 17.12.2008).

13 Der Begriff der Migrant(inn)en umfasst in der Studie nicht nur die erste Generation der Migranten, sondern aller Menschen mit Migrationshintergrund in deutschen Kommunen. Da es aber gerade die erste Generation der Migranten sind, welche die engsten Kontakte zu ihren Herkunftsregionen haben, wird in der Studie der Begriff der Migranten verwendet und auf die Bezeichnung „Menschen mit Migrationshintergrund" verzichtet.

14 Vgl. Hilliges / Nitschke (2007a, 29).

– *Lokale Agenda21-Aktivitäten; Klimaschutz bzw. umweltschonende Maßnahmen in der eigenen Kommune*

  Im weiteren Sinne wäre es denkbar, alle Aktivitäten zu einer nachhaltigen Entwicklung insbesondere klima- und umweltschonende Maßnahmen in den Kommunen der Industrieländer als „Entwicklungspolitik" zu bezeichnen, da z. B. durch direkte CO_2-Einsparungen die negativen Auswirkungen des Klimawandels und der Wetterveränderungen auf die Länder des Südens (Ernteausfall, Wassernot, Überschwemmungen/Erdrutsche etc.) verzögert werden können. Eine weitere „indirekte" Wirkung klimapolitischer Bemühungen der Kommunen im Inland kann in dem Aufbau von Kompetenzgewinnen bestehen, die im Rahmen von Städte- und Projektpartnerschaften oder Wissenstransfer in den entsprechenden internationalen Netzwerken nutzbar gemacht werden können.[15] Dieser Erfahrungsaustausch sowie konkrete Projekte/Programme in den Partnerkommunen zu diesem Themenfeld sind wiederum als KEpol im engeren Sinne zu verstehen.

Mögliche entwicklungspolitische Aktivitäten der Kommunen **im Ausland bzw. mit Kommunen aus Entwicklungsländern:**

– *Kommunale Auslandsbeziehungen: (Partnerschaften, Freundschaften, Kontakte)*[16]

  Ziel dieser Auslandsbeziehungen der Kommunen soll der Erfahrungsaustausch in beide Richtungen sein (Themen: kommunale Dienstleistungen wie z. B. Wasser, Abfall, Energie, Bildung, Gesundheit; Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung; Stadtentwicklung (speziell nachhaltige Stadtentwicklung; umweltorientierte Stadtentwicklung); Partizipation bzw. Einbeziehung der lokalen Bevölkerung bei Entscheidungsprozessen; etc.).

  Im Zuge der Auslandsbeziehungen in ihren verschiedenen Ausprägungen (Freundschaften, Projektpartnerschaften, langfristige Städtepartnerschaften) kann es dabei u. a. zu Personalaustausch zwischen den beteiligten Kommunen kommen, um die Partnerkommunen vor Ort zu beraten bzw. mit diesen zusammen bedarfsorientierte Lösungsansätze zu erarbeiten

15 Barbara / Marwede / Wolbring (2007), aus der Eröffnungsrede des Staatssekretärs im BMZ, Erich Stather).

16 Die von der SKEW/InWEnt in Auftrag gegebene Studie zu deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen hat die vom RGRE (deutsche Sektion) vorgeschlagene Unterscheidung von Kommunalbeziehungen (Partnerschaften, Freundschaften, Kontakte) erweitert und um die Kategorie Regionale Kooperationsformen (im Sinne von Partnerschaften und Freundschaften) ergänzt. So wird u.a. die Kategorie „Freundschaft" hinsichtlich der Rechtformen der Partnerschaften flexibler definiert. (Held / Merkle (2008, 41 ff.). Die hier vorliegende Studie orientiert sich allerdings weiterhin an der Definition des RGRE, da diese im Rahmen der Umfrage Verwendung fand. Demnach sind Partnerschaften, „förmliche, zeitlich und sachlich nicht begrenzte" Verbindungen, die auf einem Partnerschaftsvertrag beruhen. Unter Freundschaft versteht der RGRE „eine Verbindung, die auf einer Vereinbarung beruht aber zeitlich begrenzt ist und/oder genau spezifizierte Projekte der Beziehung benennt", also auch eine Projektpartnerschaft. Verbindungen ohne förmliche Festigung werden als Kontakte bezeichnet. Diese Definitionen sind aber aufgrund der Vielfältigkeit der rechtlichen Grundlagen solcher Partnerschaften und Freundschaften nicht unproblematisch. Außerdem verwenden bzw. definieren die Kommunen selbst unterschiedliche Kategorien für Ihre Kommunalbeziehungen und verwenden die Begriffe im „alltäglichen Sprachgebrauch" und bei der Formulierung von Verträgen „nicht trennscharf" (Held / Merkle (2008, 41 ff.).

oder aber auch, um die unterschiedliche Herangehensweise der einzelnen Kommunen praxisnah zu erfahren und die Umsetzung in der Realität zu erleben.

Bei einem Zuschusselement von mindestens 25 % sind auch die Auslandsaktivitäten sowie die Verwaltungskosten im Inland ODA-anrechenbar.

– *Nothilfe; Initiativen und Organisation von Spendenaufrufen für die Hilfe in Krisengebieten:*

  Hierbei steht besonders die Unterstützung, Forderung und Förderung der Hilfsbereitschaft der Bürger im Vordergrund des kommunalen Engagements.

– *Teilnahme an internationalen Netzwerken (zum Erfahrungsaustausch und zur Unterstützung kommunaler Selbstverwaltung und der Stellung von Kommunen im Allgemeinen):*

  Besonders im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung sowie im Themenfeld „kommunaler Klimaschutz“ ist spezielles Know-how in Deutschland vorhanden, das innerhalb dieser internationalen Netzwerke kommuniziert werden kann. Hier steht das gegenseitige Lernen im Vordergrund.

Eine Kombination von entwicklungspolitischen Aktivitäten im Inland und im bzw. mit dem Ausland scheint besonders erstrebenswert, da damit die Bildungsmaßnahmen im Inland mit konkreten Projekten greifbar gemacht und dadurch wirkungsvoller durchgeführt werden können (vgl. Kap. 5.3).

2 Entwicklungspolitik der Kommunen – die internationale Diskussion

In diesem Kapitel werden zunächst die wichtigsten internationalen und europäischen Beschlüsse, Empfehlungen und Initiativen aufgeführt, die der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit als politische Berufungsgrundlage dienen. Im Anschluss daran wird ein Überblick der verschiedenen Argumentationen für den Einbezug der Kommunen in das Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit und ihre komparativen Vorteile gegenüber nationalstaatlicher EZ gegeben. Abschließend werden mögliche Nachteile bzw. Kritikpunkte an der KEpol aufgezeigt.

2.1 Politische Beschlüsse, Empfehlungen und Initiativen

2.1.1 Internationale Ebene

Eine der wichtigsten politischen Berufungsgrundlagen entwicklungspolitischer Aktivitäten von Kommunen hat die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 hervorgebracht. 178 Staaten unterstrichen im Rahmen der **Agenda 21** die Bedeutung der Kommunen bei den globalen Bemühungen, eine nachhaltige Entwicklung in die Wege zu leiten. In der Agenda 21 fordert die Weltgemeinschaft die Kommunen auf, jeweils ihre eigene **„Lokale Agenda 21“** unter Beteiligung der Bevölkerung zu formulieren und zu implementieren (vgl. Agenda 21, Kapitel 28: „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“). Das Motto *„think global, act local“*, welches in Zusammenhang mit der Agenda 21 und besonders der Lokalen Agenda 21 immer wieder zitiert wird, gibt die Bedeutung der lokalen Ebene zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung der Welt treffend wieder. Diese Erkenntnis der Agenda 21 kam aus der Einsicht, dass *„[…] viele der darin angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind.*“[17] Eine besondere Rolle wird dabei dem Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen verschiedener Regionen und der internationalen Vernetzung der Kommunen zugesprochen. Die erhoffte Wirkung auf eine nachhaltige Entwicklung der Welt soll durch entsprechendes Handeln auf allen Ebenen (global, lokal) erreicht werden. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit findet darin, sprich innerhalb der Agenda 21, ihren Ausdruck in der Dimension „Internationale Verantwortung“.[18]

Auch wenn es bereits in den 1980er Jahren Initiativen gab, die Kommunen als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zu gewinnen bzw. Initiativen von den Kommunen selbst, sich daran zu beteiligen, gelten die Agenda 21 sowie verschiedene Beschlüsse etlicher Nachfolgeveranstaltungen (vgl. unten) als Meilensteine und Berufungsgrundlage der kommunalen Entwicklungspolitik. So sehen die Vereinten Nationen die Verabschiedung der Agenda 21 als wichtigen Beitrag und Grundlage zur Implementierung und Zielerreichung der **Habitat-Agenda**. Diese auf der zweiten *UN Global Conference on Human Settlements (HABITAT II)* in Istanbul 1996

17 BMU (s. a., 252 f.).

18 Ebd.: speziell Teil I „Soziale und wirtschaftliche Dimensionen”, in den Kapiteln 2 „Internationale Zusammenarbeit zur Beschleunigung nachhaltiger Entwicklung in den Entwicklungsländern und damit verbundene nationale Politik“, 3 „Armutsbekämpfung“, 4 „Veränderung der Konsumgewohnheiten“ u. a.

von 171 Teilnehmerstaaten beschlossene Agenda fordert angemessene Unterkunft für alle (*adequate shelter for all*) sowie allgemein eine nachhaltige Stadtentwicklung (*sustainable human settlements development in an urbanizing world*).[19] Weiterhin wurde die so genannte Istanbul-Deklaration verabschiedet, die u. a. eine Verzahnung der Habitat-Agenda mit dem Agenda 21-Prozess thematisiert und durch eine weitere Resolution im Jahre 1999 bestätigt wurde.[20] Großen Einfluss auf diese Beschlüsse der Vereinten Nationen hatte eine der Istanbul-Konferenz vorgeschaltete Versammlung der Städte und Gemeinden, deren Empfehlungen Grundlage der Habitat-Agenda und der Istanbul-Deklaration darstellen. Allein die Tatsache der Akzeptanz der Vertreter der Städte und Gemeinden der Welt bei einer solchen Konferenz (Istanbul-Konferenz) stellt einen Meilenstein auf dem Weg zur Anerkennung lokaler Gebietskörperschaften als Akteure der internationalen Politik dar. In dieser Deklaration heißt es: "*Local action should be guided and stimulated through local programmes based on Agenda 21, the Habitat Agenda, or any other equivalent programme, as well as drawing upon the experience of worldwide cooperation initiated in Istanbul by the World Assembly of Cities and Local Authorities, without prejudice to national policies, objectives, priorities and programmes."*[21]

Weiterhin wurde die kommunale Selbstverwaltung als Basis zukunftsfähiger Stadtentwicklungspolitik anerkannt, wenngleich die Weltgemeinschaft sich nicht zu einem gemeinsamen Beschluss durchringen konnte.[22]

Auch in Verbindung mit der **Millenniumserklärung** (vgl. Kap. 3.2.1) wird immer wieder die besondere Rolle der Kommunen in Nord und Süd herausgestellt. In verschiedenen Statements internationaler Entscheidungsträger werden die Kommunen als wichtige Akteure zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) genannt. Häufig wird das folgende Zitat des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan herangezogen: "*While our goals are global, they can most effectively be achieved through action at the local level*"[23] Die UN-Sonderbeauftragte für die MDG-Kampagne Evelyn Herfkens widmet diesem Thema in der Zeitschrift „Europa kommunal" einen Artikel mit der Überschrift: „Die Millenniums-Entwicklungsziele und die Kommunen aus Sicht der UN: Kommunen sind der Schlüssel zum Erfolg", worin sie die besondere Stellung der Kommunen zur Erreichung der MDGs beschreibt. Sie fordert die Kommunen auf, die Ziele der Millenniumserklärung den Bürgern näher zu bringen, und bestärkt die Kommunen aufgrund ihrer Bürgernähe darin, selbst als Akteur zur Erreichung dieser internationalen Vereinbarung aufzutreten.[24] In nachfolgenden Konferenzen der Weltgemeinschaft, werden die oben genannten Beschlüsse immer wieder bekräftigt, teilweise evaluiert und davon neue Empfehlungen abgeleitet. Die Kommunen werden dabei als entscheidende Multiplikatoren und selbständige Akteure gesehen und darin bestärkt, einen Beitrag zur Erreichung der MDGs sowie zu einer nachhaltigen Entwicklung der Welt zu leisten. Zu nennen sind an dieser Stelle besonders die **Istanbul+5-Konferenz** (5 Jahre nach Istanbul) 2001 in New York sowie der **Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg** 2002. In der Resolution 2 des

19 UN-Habitat II (1996a,1 f.).

20 Vgl. UN-Habitat II (1996b).

21 Ebd., Absatz 12.

22 Vgl. online: http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/habitat_konferenz_vancouver_1976_770.htm. (Stand: 31.01.2009).

23 Vgl. Nitschke et al. (2008, 66).

24 Vgl. Herfkens (2006, 7–10).

Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg heißt es hinsichtlich der Durchführung der Beschlüsse dieser Konferenz wie folgt:

> *„Die Staaten sollten […] die Rolle und die Kapazität der Kommunen und der beteiligten Interessengruppen erweitern, was die Umsetzung der Agenda 21 und der Ergebnisse des Gipfels sowie die Stärkung der weiter aufrechtzuerhaltenden Unterstützung für lokale Programme zur Umsetzung der Agenda 21 und damit verbundene Initiativen und Partnerschaften angeht, und insbesondere Partnerschaften unter den Kommunen sowie zwischen diesen und anderen Regierungsebenen und beteiligten Interessengruppen anregen, um die nachhaltige Entwicklung, wie unter anderem in der Habitat-Agenda gefordert, voranzubringen."*[25]

Die Stärkung des von der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf der ersten Habitat-Konferenz in Vancouver (1978, Habitat I) eingerichteten *United Nations Human Settlements Programme* (UN-Habitat) im Jahr 2001 ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Rolle der Kommunen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ernst genommen wird (UN General Assembly Resolution A/56/206).[26]

Im Jahr 2004 erfolgte dann in Paris der Zusammenschluss der bis dahin wichtigsten internationalen Netzwerke lokaler Entscheidungsträger (IULA – *International Union of Local Authorities*, UTO – *United Towns Organisation*, Metropolis) zum **Weltverband der Kommunen (UCLG – *United Cities & Local Governments*)**, der sich ausdrücklich als Partner der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellt[27] (vgl. Kapitel 3.5.1). Heute zählt der Verband Mitglieder aus 127 Ländern. Darunter befinden sich neben den kommunalen Dachverbänden auch über 1000 kleine und große Städte. Dieser Weltverband der Kommunen mit Sitz in Barcelona sieht sich als Stimme der Städte und Gemeinden der Welt auf internationaler Ebene mit dem Ziel, das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in der Welt zu verbreiten, zu stärken und zu unterstützen. So heißt es auf der Internetseite des UCLG zur Mission und Aufgabe des Weltverbandes: *"To be the united voice and world advocate of democratic self-government, promoting its values, objectives and interests, through cooperation between local governments, and within the wider international community."*[28] Der Verband sieht seine Aufgabe also auch darin, den lokalen Akteuren durch gemeinsames Auftreten ein stärkeres Gewicht in der internationalen Politik, besonders innerhalb der Vereinten Nationen, zu verschaffen. So wurden z. B. auf dem **Millennium+5 Summit** in New York 2005 neue Möglichkeiten der Kooperation und Kommunikation mit der Generalversammlung erprobt. Weiterhin wurde auf dieser Versammlung noch einmal ausdrücklich die wichtige Rolle der Kommunen bei der Erreichung der MDGs herausgestellt.[29] In weiteren Dokumenten und gemeinsamen Veranstaltungen wird die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen sowie der Weltbank mit UCLG begrüßt und gefördert (vgl. Kap. 3.5).[30] Besondere Unterstützung erhält der Dachverband der Städte und Gemeinden naturgemäß von UN-Habitat. Die Geschäftsführerin Anna Tibaijuka begrüßte die Gründung des Weltverbands ausdrücklich und unterstützt die Kooperation

25 BMU (2003, 79).

26 Vgl. online: http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=10&cid=927 (Stand: 31.01.2009).

27 DST / GTZ (2005, 4).

28 Online: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=EN&ID=2 (Stand: 31.01.2009)

29 UN General Assembly (2005, 39).

30 Informationen über weitere Beschlüsse bzw. Veranstaltungen sind im Internet unter: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=EN&ID=253 zu finden (Stand: 31.01.2009).

mit dem Weltverband.[31] Auf dem zweiten *World Urban Forum* in Barcelona 2004 wurde schließlich eine Kooperationsvereinbarung zwischen den beiden Organisationen unterzeichnet. Die Kernthemen einschließlich der wichtigsten Aktivitäten der Kooperation sind im Folgenden aufgeführt:[32]

– *The Global Campaign on Urban Governance:*

  Zugang zu den jeweiligen Netzwerken der beiden Organisationen wird sichergestellt; Unterstützung der Einbeziehung lokaler Gebietskörperschaften in nationale Kampagnen (bezüglich guter lokaler Regierungsführung) durch Bereitstellung von Ressourcen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene.

– *The Global Observatory of Local Democracy and Decentralization (GOLD); also called Global Development Watch:*

  Gemeinsamer Aufbau und Etablierung einer weltweiten „Informationsbörse" für Fragen der Dezentralisierung und Entwicklung der lokalen Demokratie; Angebot bestehender und Entwicklung neuer Indikatoren; Mit dem Ziel, die Hauptquelle bezüglich Fragen der kommunalen Selbstverwaltung, guter lokaler Regierungsführung, lokaler Demokratie sowie generell Informationsquelle für lokale Gebietskörperschaften zu sein, werden *best practices* aufbereitet und der Wissensaustausch gefördert.[33]

– *Localizing the Millennium Development Goals – Urban Millennium Partnership:*

  Stärkung der Schnittstellen zwischen nationalen und lokalen Regierungen durch Förderung der Kapazitäten und der Leistungsfähigkeit lokaler Gebietskörperschaften; Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen UN-Institutionen und Einbeziehung der regionalen Sektionen des UCLG zur Verbreitung der Motive und Ziele der MDGs.

– *The International Dialogue on Decentralization – Advisory Group of Experts on Decentralization (AGRED):*

  Gemeinsame Anstrengungen und Bemühungen zur Unterstützung des laufenden Dialogs bezüglich Dezentralisierung, basierend auf verschiedenen Resolutionen des *UN Habitat Governing Council*.

– *The Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA):*

  Stärkung und Förderung von UNACLA zur Implementierung der *"local government agenda"* in das UN-System (Habitat Agenda, Localizing MDGs). Der Weltverband der Kommunen bestimmt unter anderem 10 der 20 Mitglieder des UNACLA. Sie ist damit die erste offizielle Einrichtung lokaler Vertreter bei den Vereinten Nationen mit dem Ziel einer verbesserten Kommunikation zwischen lokalen Entscheidungsträgern und Nationalregierungen

31 Tibaijuka (2004).

32 Vgl. UCLG / UN Habitat (2004).

33 Vgl. online: http://www.cities-localgovernments.org/gold (Stand: 31.01.2009).

Die Zusagen der Weltbank und der Vereinten Nationen, mit UCLG zu kooperieren, und die Anerkennung der Bedeutung, lokale Gebietskörperschaften bei internationalen politischen Entscheidungen und Entwicklungen mit einzubeziehen, zeigt sich nicht zuletzt in dem von UN und Weltbank initiierten und gegründeten Städtenetzwerk *Cities Alliance*. Ziel ist es, eine nachhaltige Stadtentwicklung zu fördern und die Armut in Städten zu mindern (vgl. Kapitel 3.5.1).

2.1.2 Europäische Ebene

Auch auf europäischer Ebene können eine Reihe von Vereinbarungen, Beschlüssen und Berichten als politische Berufungsgrundlage kommunaler Entwicklungszusammenarbeit angeführt werden. Als eine der ersten Initiativen und Initialzündung entwicklungspolitischer Aktivitäten der Kommunen in Europa gilt der **Aufruf von Madrid** 1988 (*Aufruf zu neuem Denken und neuer Ethik in Politik und Wirtschaft mit Hilfe von Strategien kooperativen Handelns*). Ausgehend von den Überlegungen und Initiativen der **Lissabon-Deklaration** des Europarats aus dem Jahre 1984, welche ihren Ausdruck in der *European Public Campaign on North – South Interdependence and Solidarity* finden, werden die darin enthaltenen Aspekte aufgegriffen und daraus resultierende Empfehlungen an den Europarat ausgesprochen. Diese Konferenz zum Abschluss der Kampagne auf Einladung des Europarats wird hier auch deshalb aufgeführt, da es bei diesem Treffen zum ersten Mal gelang, Regierungen, NROs und Gemeinden an einen Tisch zu bringen und das Thema der internationalen Solidarität und der sozialen und wirtschaftlichen Verflechtung mit den Ländern des Südens zu diskutieren. 1990 wurde auf Empfehlung des Europarates (Resolution (89) 14) das ***European Centre for Global Interdependence and Solidarity*** (kurz: *North-South Centre*) in Lissabon eröffnet. Das Nord-Süd Zentrum wird in Kapitel 3.5.2 vorgestellt.[34]

Wie auf internationaler Ebene trug auch in Europa der Agenda 21-Prozess (vgl. oben) und damit einhergehend, der Lokale Agenda 21-Prozess aus dem Jahre 1992 zum entwicklungspolitischen Engagement der Kommunen bei. 1994 wurde von der Europäischen Kommission und ICLEI (ehemals: *International Council for Local Environmental Initiatives*; seit 2003: ICLEI – *Local Governments for Sustainability*); vgl. Kapitel 3.5.1) im dänischen Aalborg die Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden veranstaltet. Ziel dieser Veranstaltung war es, dass sich die Kommunen der Forderung der Agenda 21, diese auf lokaler Ebene zu verankern, annehmen und diesem Bemühen Nachdruck verleihen. Am Ende dieser Konferenz beschlossen die rund 600 Teilnehmer die „Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“ (Charta von Aalborg). Darin verpflichten sich die beteiligten Kommunen, in einen Lokale Agenda 21-Prozess einzutreten und kommunale Handlungsprogramme im Sinne der Agenda 21 zu erarbeiten.[35] Auf der Nachfolgekonferenz 1996 in Lissabon, an welcher ca. 1000 europäische Kommunen teilnahmen, wurden die Empfehlungen der Charta von Aalborg in einen Aktionsplan überführt (Lissaboner Aktionsplan). Mit diesem Aktionsplan wurden den Städten und Gemeinden in Europa Handlungsanweisungen an die Hand gegeben, um ihren Beitrag zur Agenda 21 effizient und zielgerichtet

34 Vgl. online: http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/About_NSC/Origin_en.asp (Stand: 31.01.2009).

35 Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg); online: http://www.nachhaltigkeit.at/pages/la21/pdf/charta_aalborg.pdf (Stand: 31.01.2009).

leisten zu können. Neben Ansätzen, Planungsinstrumenten und Methoden einer Lokalen Agenda 21 wird auch die Bildungsarbeit und die Stärkung interkommunaler Partnerschaften und Zusammenarbeit empfohlen.[36] Allerdings spielt diese internationale Komponente in den meisten Fällen eine eher untergeordnete Rolle bei der Implementierung einer Lokalen Agenda 21. Deshalb sollten die Impulse die von der Agenda 21-Bewegung auf die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen ausgehen, nicht überbewertet werden.

Im Auftrag des Europäischen Parlaments wurde 2007 der Prozess der Einbindung der Kommunen als internationale Akteure in dem Bericht des Europäischen Parlaments über lokale Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit umfassend dargestellt. Darin können vorausgehende Beschlüsse und Empfehlungen der Europäischen Union (EU) nachgelesen werden, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen wird.[37] Neben der Anerkennung der Kommunen als wichtige Partner der EZ hat das Europäische Parlament in diesem Bericht auch Empfehlungen zur strukturellen und finanziellen Absicherung entwicklungspolitischer Maßnahmen der Kommunen erarbeitet.

Weitere Etappen zur politischen Verankerung kommunaler Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene sind:[38]

1992: Haushaltslinie der Europäischen Kommission für dezentralisierte Zusammenarbeit (Kommunen als Partner der EZ; im Partnerland);

1994: Anerkennung des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) als Beratungsorgan des Europarats;

1995: Beginn verschiedener Programme zur Finanzierung von Vorhaben zwischen europäischen Städten und Städten in den Partnerländern bestimmter Regionen;

a) URB-AL (Partnerregion: Lateinamerika)

b) Asia URBS (Partnerregion Asien)

c) MED-URBS (Partnerregion: Maghreb)

1998: Verordnung über dezentrale Zusammenarbeit (Rechtsgrundlage);

2000: Cotonou-Abkommen: Verankerung der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren in den Partnerländern in jeder Phase der Zusammenarbeit (Projektplanung, Implementierung, Evaluierung) und Dezentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit;

2005: Änderung des Cotonou-Abkommens: Lokale Gebietskörperschaften werden als vollwertige Partner anerkannt (schließt die Kommunen der EU mit ein)[39];

36 ICLEI (s. a.).

37 Shapira (2007).

38 Vgl. ebd., 15 f.).

39 Vgl. Europäische Union (s. a. [c], 93, Chapter 5, Article 70).

November 2005: In dem so genannten „Europäischen Konsens" zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union wird die Eigenverantwortung und Mitwirkung der Betroffenen als ein Schlüsselprinzip eingeführt und eine aktive Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften gefordert. In Kapitel 4 „Gemeinsame Grundsätze" heißt es unter 4.1 *„Ownership, Partnership: …The EU acknowledges the essential oversight role of democratically elected citizens' representatives. Therefore it encourages an increased involvement of national assemblies, parliaments and local authorities.*"[40]

2007: Das neue Finanzierungsinstrument der Entwicklungspolitik der EU bedeutet einen großen Fortschritt für die lokalen Gebietskörperschaften: Durch die Berücksichtigung mit einem eigenen thematischen Programm erfährt die lokale Ebene ***(„Non-State Actors and Local Authorities on Development")*** politische Unterstützung und Anerkennung. Gleichzeitig erhalten die lokalen Behörden neue Möglichkeiten der Finanzierung ihrer Aktivitäten in dem Programm. Darin werden die Budgetlinien für europäische NROs und für dezentralisierte Zusammenarbeit in einem Programm zusammengefasst (vgl. Kapitel 3.5.2 und 3.6.2).

2008: Die **European Development Days**[41] im November 2008 in Straßburg widmen sich dem Thema „*Local Authorities and Development*".

In der ***European Charter on Development Cooperation in Support of Local Governance*** (Offiziell vorgestellt auf den European Development Days 2008) werden in Kapitel III die Modalitäten für europäische Akteure im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit im Bereich Dezentralisierung und Lokale Regierungsführung genannt. Mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Maßnahmen der EU in diesem Sektor zu erhöhen, und unter Berücksichtigung der Kohärenz zwischen den nationalen Strategien und Systemen einerseits und den Programmen lokaler Akteure andererseits sollen die Kommunen zu folgenden Bereichen beitragen:

– Unterstützung von Partnerschaftsaktivitäten, die die lokale Governance und den Dezentralisierungsprozess in den Partnerländern fördern;

– Förderung und Stärkung nachhaltiger Partnerschaften zwischen europäischen Kommunen und Kommunen des Südens sowie zwischen Kommunen im Süden, solange diese nicht gegen gesetzliche Rahmenbedingungen verstoßen. Dies kann der Kapazitätsentwicklung und dem Informationsaustausch im Bereich der Kommunalförderung dienen. Dies schließt die Förderung von Partnerschaften unter Beteiligung mehrerer europäischer Kommunen ein (vgl. Dreieckspartnerschaften);

– Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit und Förderung der Bildung im Bereich der Entwicklungspolitik in den Mitgliedsstaaten der EU[42].

In einer **Mitteilung der Kommission** vom 08.10.2008 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen unter

40 Europäische Union (2005, 7).

41 Die europäischen Entwicklungstage fanden 2008 zum 3. Mal statt und sind die wichtigste Öffentlichkeitsveranstaltung der Europäischen Kommission. In Straßburg nahmen 2008 über 4000 Teilnehmer aus allen Mitgliedsländern teil.

42 Vgl. CEMR / CPMR (2008).

dem Titel **„Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit“** (SEK (2008)2570) wird die wichtige Rolle der Gebietskörperschaften im Allgemeinen und damit auch der Kommunen als Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit erneut unterstrichen und unterstützt. Die Kommission fordert die EU-Institutionen auf, „*[…] im Rahmen ihrer Beziehungen zu den Entwicklungsländern die Ausarbeitung eines Rahmenkonzepts für die Rolle der Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit [zu] erleichtern.*“[43] So soll einerseits die lokale Ebene als wichtiger Akteur in der Entwicklungspolitik anerkannt und politisch verankert werden, andererseits soll damit aber auch den Forderungen nach einer effektiveren und damit wirkungsvolleren Entwicklungszusammenarbeit entsprochen werden (vgl. Paris-Erklärung, *Code of Conduct*). „*Damit ist das Ziel verbunden, die Kohärenz, die Komplementarität und die Wirksamkeit der Maßnahmen der verschiedenen lokalen Akteure zu verbessern.*“[44] Hinsichtlich eines solchen Rahmenkonzepts zur kohärenten Einbindung lokaler Akteure in die Entwicklungszusammenarbeit schlägt die Kommission der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten die folgenden Punkte vor:[45]

– Förderung eines strukturierten Dialogs mit den Gebietskörperschaften,

– Anerkennung der wichtigen Rolle der Gebietskörperschaften in den Partnerländern der EZ besonders in den Bereichen Dezentralisierung, Demokratieförderung sowie lokaler Selbstverwaltung und damit einhergehend der Verbesserung der Versorgungsleistungen.

Zur Verbesserung der Wirksamkeit der entwicklungspolitischen Maßnahmen lokaler Akteure schlägt die Kommission weiter vor, dass:

– Mechanismen für eine effektivere Berichterstattung über die Entwicklungszusammenarbeit geschaffen werden;

– durch erhöhte Transparenz und verbesserte Bereitstellung der Informationen Angebot und Nachfrage stärker aufeinander abgestimmt, Kooperationen leichter möglich und Überschneidungen vermieden werden (Vorschlag einer Informationsbörse);

– Partnerschaften und Twinning-Initiativen lokaler Gebietskörperschaften ausgebaut und intensiver genutzt werden sollten, um den Erfahrungsaustausch zwischen den entsprechenden Akteuren zu fördern. Weiterhin sollten die EU und die Gebietskörperschaften der EU, die Rolle nationaler Verbände der Gebietskörperschaften in den Entwicklungsländern stärken.

Um der Frage nach der Wirksamkeit der entwicklungspolitischen Aktivitäten der lokalen Gebietskörperschaften auch auf lokaler Ebene zu begegnen, sieht die Kommission vor, dass sich die entsprechenden Akteure zu bestimmten Grundprinzipien verpflichten. Dazu gehört die Verpflichtung zu den Grundsätzen der Paris Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit auf lokaler Ebene ebenso wie die Verpflichtung zur Unterstützung einer lokalen demokratischen Governance, einschließlich der Verbesserung der nationalen Rahmenbedingungen und zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.[46] Die Fokussierung der Aktivitäten der Gebietskörperschaften auf die Förderung der lokalen Governance stellt somit den Rahmen und die Grundlage dar, um den Forderungen nach Kohärenz, Komplementa-

43 Europäische Kommission (2008b, 8 ff.).

44 Ebd.

45 Vgl. ebd., 9 ff.

46 Vgl. ebd., 10.

rität und erhöhter Wirksamkeit der Maßnahmen zu begegnen. In einem Begleitdokument dieser Mitteilung ist dementsprechend ein Text ausgearbeitet worden, der diese gewünschten Verpflichtungen der lokalen Gebietskörperschaften im Detail aufführt. Neben Handlungsgrundsätzen für Maßnahmen zur Unterstützung der lokalen Governance und der Dezentralisierung umfasst das Dokument den Entwurf einer möglichen Paris Erklärung für lokale Gebietskörperschaften und greift die Empfehlungen der *European Charter on Development Cooperation in Support of Local Governance* auf (vgl. oben).

Spätestens seit dem Jahr 2005 erkennen also die EU und die UN die lokalen Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit an und unterstützten diese bei ihren Anstrengungen auch finanziell.[47]

Der Dachverband der Gemeinden und Regionen Europas **(*CEMR: Council of European Municipalities and Regions*)**[48] setzt sich für die kommunale Selbstverwaltung sowie eine Stärkung der lokalen Ebene hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten ein und betont deren Bedeutung bei der Erreichung internationaler Ziele wie die der Agenda 21 und der MDGs.[49] Dies zeigt sich in verschiedenen Beschlüssen und Aufrufen an die Mitglieder. So unterzeichneten z. B. die über 200 Vertreter lokaler Gebietskörperschaften, NROs und internationaler Organisationen auf der europäischen Konferenz *„Eight Ways to Change the World"* in Lissabon 2006 eine Deklaration zur Erreichung der MDGs, welche u. a. eine stärkere Einbindung und bessere Unterstützung der Kommunen seitens der EU fordert[50] (vgl. dazu auch Kapitel 3.5.2). Als Stimme der Gemeinden und Regionen Europas konnte der CEMR auch bei der Entwicklung des bereits erwähnten Programms (Nichtstaatliche Akteure und lokale Gebietskörperschaften in der Entwicklungszusammenarbeit) der EU mitwirken.[51]

2.2 Potenziale und komparative Vorteile der Kommunen als Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Die im Abschnitt 2.1 beschriebenen internationalen Beschlüsse, Empfehlungen und Initiativen verweisen indirekt auf die Potenziale und komparativen Vorteile, die der Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen zugeschrieben werden. Diese gilt es, komplementär zur nationalen EZ in eine Gesamtstrategie der staatlichen Entwicklungspolitik einzubringen. Im Folgenden werden diese Potenziale und möglichen Vorteile der KEpol dargestellt.

---

47 Vgl. Shapira (2007, 16).

48 CEMR wird in der deutschen Übersetzung mit „Rat der Gemeinden und Regionen Europas" (RGRE) übersetzt. Außerdem gibt es als offiziellen Namen des europäischen Dachverbandes die französische Übersetzung von CEMR, nämlich Conseil des Communes d'Europe / CCRE (vgl. www.ccre.org), die deutsche Bezeichnung wird allerdings nicht international verwendet. Die Bezeichnung RGRE wird daher im Rahmen dieser Studie nur für die deutsche Sektion des CEMR verwendet (und zusätzlich mit dem Zusatz *deutscher Sektion* gekennzeichnet), um Vermischungen von der deutschen Sektion des RGRE und dem CEMR zu vermeiden.

49 Vgl. CEMR (2008b).

50 Vgl. online: http://www.ccre.org/champs_activites_detail_news_en.htm?ID=904&idca=3125 (Stand: 31.01.2009).

51 Vgl. online: http://www.ccre.org/imprimer.htm (Stand: 31.01.2009).

Ausgehend von der Debatte um Dezentralisierung als wichtiges Handlungsfeld der Entwicklungszusammenarbeit sowie aufgrund der rasanten Urbanisierung in den Entwicklungsländern und der damit einhergehenden Probleme, Herausforderungen und Potenziale, ist die Rolle der Kommunen in diesem Politikfeld als Akteur auf der einen und als Partner bzw. Empfänger auf der anderen Seite immer mehr in das Blickfeld der nationalen und internationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit gerückt. Nicht zuletzt, da man sich von einer funktionsfähigen und effizienten Kommunalverwaltung in den Partnerländern einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der verschiedensten Probleme einer Gesellschaft erhofft, spielen die Erfahrungen der Kommunen der Industrieländer eine immer bedeutendere Rolle. Daher wird an dieser Stelle ein Überblick über die Potenziale und möglichen Vorteile gegenüber nationalstaatlicher EZ gegeben. Im Anschluss daran werden auch die Kritikpunkte und Problembereiche kurz aufgezeigt.

Vorteile kommunaler Entwicklungszusammenarbeit (im Besonderen als Instrument der Dezentralisierung und Kommunalförderung):

Die folgende Zusammenstellung der Vorteile und Potenziale kommunaler Entwicklungspolitik, hier speziell der Auslandsaktivitäten, stützt sich auf verschiedene Publikationen, die auf Interviews, Studien über europäische Nachbarländer bzw. Erfahrungswerte des Deutschen Städtetags aufbauen.[52] Welchen Mehrwert und welche Potenziale die deutschen Kommunen selbst ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten zurechnen, wird im empirischen Teil dieser Studie dargestellt (vgl. Kapitel 4.2.2).

Vorteile und Besonderheiten der Auslandsaktivitäten kommunaler Entwicklungspolitik:

– *Langfristigkeit kommunaler Partnerschaften:* dauerhafte Beziehungen zwischen den Partnern (insbesondere Städtepartnerschaften), Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit

– *Spezifisches kommunales Know-how:* z. B. bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (Stichwort: kommunale Selbstverwaltung)

– *Bürgernähe:* Bewusstseinsbildung für globale Fragen in der Bevölkerung; bedarfsorientiert; Möglichkeit der Umsetzung partizipativer Ansätze in Nord und Süd; Aktivierung der Zivilgesellschaft; Transparenz;

– *Zusammenarbeit auf Augenhöhe:* Erfahrungsaustausch (in beide Richtungen möglich): bessere Kommunikation; „gemeinsame Sprache“; besseres (gemeinsames) Verständnis der Probleme und Fragestellungen; Wissens- und Erfahrungsaustausch findet vor einem praktischen Hintergrund statt;

– *Flexibilität in der Zusammenarbeit:* Kommunikation auf Augenhöhe erleichtert die Zusammenarbeit;

52 Vgl. Shapira (2007, 5–9; UN-Habitat Best Practices Seville Centre for city-to-city co-operation (2006, 8–12; Heinz / Langel (2002, 159 f.; Marwede et al. (2005, 13); Hilliges / Nitschke (2007, 24); Emmighaus. (2003, 17 ff.); DST / GTZ (2005, 7–9).

– *Unabhängigkeit von den spezifischen Konstellationen nationaler und internationaler Interessen*: z. B. Partnerschaften mit Kommunen, die nicht in einem offiziellen Partnerland des BMZ liegen;

– *Projekte mit geringer Vorlaufzeit und relativ geringem Risiko:* vergleichsweise geringe finanzielle Mittel; Kommunikation auf Augenhöhe;

– *Kurzer bis mittlerer Zeit- bzw. Wirkungshorizont:* Aktivitäten setzen direkt auf lokaler Ebene unter Bürgerbeteiligung an; keine umfangreichen politischen Veränderungsprozesse;

– *Konkretisierung der EZ für die Bürger und damit Beitrag zur Bildungsarbeit*: z. B. Darstellung der Partnerschaftsarbeit mit Kommunen aus Entwicklungsländern in der eigenen Kommune*;*

– *Reduktion abstrakter EZ-Zielsetzungen auf nachvollziehbare Handlungszusammenhänge*, einschließlich der Einbindung der Bevölkerung in den Industrie- sowie in den Entwicklungsländern;

– Vorteile durch *bereits existierende Netzwerke und Partnerschaften;*

– *Handlungsoption für den einzelnen B*ürger: Partnerschaftsvereine, öffentliche Veranstaltungen etc.

Hinsichtlich der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen im Inland, also bei Maßnahmen der entwicklungspolitischen Bildungs- und Informationsarbeit, der Vernetzung und Aktivierung der verschiedenen Akteure und der Integration von Migrantinnen und Migranten in die KEpol wird der Hauptvorteil der Kommunen gegenüber den übergeordneten Ebenen ebenfalls in der Bürgernähe gesehen.

Ein wichtiger Vorteil der kommunalen EZ, also der Auslandsaktivitäten, wird weiterhin darin gesehen, dass **beide** Seiten, also die Kommune im Industrieland und die Partnerkommune im Entwicklungsland von einer solchen Zusammenarbeit profitieren können. Um auch die möglichen Effekte auf die Kommunen in Deutschland durch solche Partnerschaften zu berücksichtigen, wird im Folgenden eine Unterteilung nach „Mehrwert für die Kommunen in den Industrieländern (IL)“ und „Mehrwert für die Kommunen in den Entwicklungsländern (EL)“ vorgenommen.

Potenziale und Mehrwert kommunaler Entwicklungszusammenarbeit:

a) Mehrwert für die Kommunen in den IL:

   – Lernerfolg durch Erfahrungsaustausch (vgl. Beteiligungshaushalt aus Porto Alegre),

   – Internationalisierung der Kommunen und ihrer Bürger in einer globalisierten Welt,

   – Qualifizierung und Weiterbildung des eigenen Personals durch Auslandseinsätze, internationale Kontakte etc.,

   – erhöhte Attraktivität der Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung, durch mögliche Einsätze in den Partnerkommunen im Rahmen von Personalaustausch und Partnerschaftsbesuchen,

- interkulturelle Kompetenzbildung, also die Entwicklung von Fähigkeiten der Bürger und Verwaltungsangestellten über kulturelle Grenzen hinweg kommunizieren und gemeinsam agieren zu können und ein Verständnis für andere Kulturen zu entwickeln,

- Aktivierung von zivilgesellschaftlichem Engagement,

- Möglichkeiten zur Integration von Migrant(inn)en im Rahmen der Partnerschaftsaktivitäten und der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit.

- Möglichkeit der „Beeinflussung"/"Gestaltung" der globalen Entwicklung, globalen Herausforderungen lokal zu begegnen,

- lokale Wirtschaft der Kommunen der IL kann durch die bestehenden Kontakte profitieren (Aufträge, Absatz, Zulieferer),[53]

- Erfahrung abstrakter EZ-Zielsetzungen anhand konkreter Projekte,

- Imageverbesserung; Profilierung der Kommunen, Beitrag zum Stadtmarketing: Weiche Standortfaktoren mit möglichen direkten Wirkungen z. B. auf das Investitionsklima (auch aufgrund des international ausgebildeten Personals in der Verwaltung) oder den Tourismus.

  Besonders die interkulturelle Kompetenzbildung und die Effekte auf das zivilgesellschaftliche Engagement und die Integration von Migrantinnen und Migranten können sich als Mehrwert für die Kommunen auch aus den Inlandsaktivitäten ergeben.

b) Mehrwert für die Kommunen in den EL:

- Erfahrungsaustausch/Zugewinn an Know-how in grundlegenden Bereichen wie kommunale Selbstverwaltung, Dezentralisierung und guter lokaler Regierungsführung (Vorteil Deutschlands durch aktuelle Erfahrungen beim Transformationsprozess der neuen Länder in das System der Bundesrepublik Deutschland),

- Erfahrungsaustausch in zentralen Bereichen/Sektoren der Entwicklung (z. B. Wasserversorgung, Energiebereitstellung, Abfallwirtschaft, lokale Wirtschaftsentwicklung, etc…) mit dem Ziel der verbesserten Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen (im Sinne der den Kommunen übertragenen Aufgaben im Rahmen der Dezentralisierungsprozesse),

- Beratung und Finanzierung direkter (auch technischer) Vorhaben,

- Personalentwicklung, *Capacity Development*,

- Langfristigkeit der Zusammenarbeit,

53 Vgl. dazu auch Held / Merkle (2008).

– Bedarfsorientierung,

– lokale Wirtschaft kann von bestehenden bzw. neuen Kontakten profitieren (Aufträge, Absatz, Zulieferer) sowie vom Austausch technologischen Know-hows.

Damit diese Vorteile wirksam werden, sollten die Kommunen die folgenden Kriterien bei der Planung und Durchführung von Auslandsaktivitäten beachten:[54]

– Gemeinsames Verständnis über Art und Ziele der Partnerschaft: Daher ist eine partizipative Planung, Durchführung und Evaluierung der Partnerschaftsaktivitäten auf beiden Seiten sowie gegenseitige Transparenz geboten. Das impliziert weiterhin eine gemeinsame Verantwortung der eingesetzten finanziellen Mittel und eine regelmäßige Kommunikation zwischen den Partnerkommunen.

– Lokale Verankerung: Breite Beteiligung möglichst vieler verschiedener Akteure auf beiden Seiten der Partnerschaft, um diese auf eine breite Basis zu stellen. Das schließt eine gute Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit ein.

– Nachhaltigkeit der Partnerschaft: Das bedeutet die Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Dimensionen und der Interdependenzen zwischen diesen bei der Durchführung der Maßnahmen.

Als grundlegende **Kritikpunkte und Problembereiche** werden vor allem zwei Bereiche genannt. Zum einen die mangelnde entwicklungspolitische Erfahrung und unter Umständen unzureichende interkulturelle Kompetenz der Verwaltungsmitarbeiter in den Kommunen der Industrieländer. Zum anderen ist es fraglich, ob sich die Kommunen der IL immer am Bedarf der Partnerkommune im EL orientieren oder doch eigene Themen vorgeben (die öffentlichkeitswirksam eingesetzt werden können).[55]

Vor dem Hintergrund der Paris-Deklaration und des darin verankerten Prinzips der Geberharmonisierung muss die Frage gestellt werden, inwieweit sich die kommunalen Aktivitäten in das neue internationale System der Entwicklungszusammenarbeit einfügen und z. B. innerhalb einer kohärenten nationalen Strategie den ihnen angemessenen Platz im Sinne eines Mehrebenenansatzes finden.

Mögliche Kritikpunkte dabei können sein, dass die Zahl der Geber und Akteure in den Partnerländern durch die Kommunen zusätzlich steigt und dies die Kapazitäten der Empfänger überlasten kann. Da allerdings die wenigstens Projekte kommunaler Akteure politische Veränderungsprozesse anzustoßen versuchen und der Umfang der Projekte doch eher überschaubar ist, kommt diesem Aspekt keine allzu große Bedeutung zu. Eine Koordination der kommunalen Ebene, z. B. durch die Landesregierungen, erscheint aber sinnvoll, einerseits um Überschneidungen zu vermeiden, andererseits um mögliche Synergieeffekte nutzen zu können (vgl. Kapitel 5.4).

54 Vgl. Marwede et al. (2005, 41, 50 f.).

55 Vgl. Emminghaus (2003,.20).

3 Rahmenbedingungen kommunaler Entwicklungspolitik in Deutschland

Nach der Einführung in die internationale Diskussion über kommunale Entwicklungspolitik wird im Folgenden auf die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen eingegangen. Nach einer kurzen Einführung in die Stellung der Kommunen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland sowie in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler Ebene wird in den darauf folgenden Unterkapiteln auf die politische Verankerung, also die Berufungsgrundlage für Kommunen, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die wichtigsten Akteure dieses Politikfelds sowie die Möglichkeiten der Finanzierung entwicklungspolitischer Aktivitäten lokaler Gebietskörperschaften eingegangen. Diese Aspekte werden auf verschiedenen politischen Ebenen analysiert. Die Analyse folgt der Unterteilung nach global, europäisch, national, regional (Landesebene) und lokal (Städte, Gemeinden und Landkreise). Bevor im nächsten Kapitel (Kapitel 4) die empirische Untersuchung beschrieben und ausgewertet wird, soll noch ein kurzer Überblick über die aktuelle Datenlage zu entwicklungspolitischen Aktivitäten deutscher Kommunen gegeben werden.

3.1 Die Stellung der Kommunen im föderalen System Deutschlands

Die Bundesrepublik Deutschland (seit 1990 unter Einschluss der fünf neuen Länder) ist eine bundesstaatlich, also föderal organisierte parlamentarische Demokratie (Art. 20 GG). Unter Einflussnahme der Alliierten wurden die nach 1946 neu gegründeten Bundesländer der westlichen Besatzungszonen zu einem Bundesstaat zusammengefasst und durch das Grundgesetz 1949 verankert.[56]

Durch die föderale Ausprägung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland wird die horizontale Gewaltenteilung zwischen der Exekutive, Legislative und Judikative durch eine vertikale Gewaltenteilung ergänzt, wobei die Gliedstaaten (Bundesländer) in Verwaltungseinheiten bzw. weitere Institutionen des Staatsaufbaus untergliedert sind, nämlich die Kommunen (Städte, Gemeinden und Landkreise). Den Kommunen steht weder gesetzgebende noch rechtsprechende Gewalt zu, diese wird allein durch den Bund und die Länder ausgeübt. Dabei richtet sich die Zuordnung der Gewaltenteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität. Demnach werden die staatlichen Aufgaben so aufgeteilt, dass die übergeordnete Ebene nur dann aktiv wird, wenn die darunterliegende Ebene mit der Ausführung überlastet ist, ihre Kapazitäten nicht ausreichen, bzw. wenn eine einheitliche Lösung geboten ist. Aus dem Prinzip der Subsidiarität leitet sich aus Art. 28 des Grundgesetzes das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ab, wonach die Bürgerinnen und Bürger die Angelegenheiten ihrer lokalen Gemeinschaft eigenverantwortlich regeln und verwalten sollen. Durch den vertikalen Verwaltungsaufbau, der jeweils demokratisch legitimierte Parlamente und Volksvertreter vorsieht, unterstützt das politische System die Beteiligung der Bevölkerung und stärkt das Demokratieverständnis. Dadurch können Entscheidungen und Verwaltungshandlungen bürgernäher und den jeweiligen örtlichen Bedingungen entsprechend durchgeführt werden.

56 Vgl. Bergemann / Linnenbürger (2005).

Den rechtlichen Rahmen dafür bilden die Gemeindeordnungen der Länder. Die finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben generieren die kommunalen Gebietskörperschaften durch eigene Einnahmen sowie aus Mitteln der übergeordneten Ebene (vgl. Anhang 7).

Insgesamt gibt es in den 16 Bundesländern 313 Landkreise[57] und ca. 12 400 Städte und Gemeinden[58], wobei die Zahl durch Eingemeindungen abnimmt. Unterschieden werden die Städte und Gemeinden weiterhin in kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden, woraus die Zuordnung zu den kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (nur kreisangehörige Städte), Deutscher Städtetag (kreisfreie und kreisangehörige Städte)) resultiert. Diese wiederum vertreten die Interessen der Kreise, Städte und Gemeinden auf Landes- und Bundesebene und sind ebenfalls föderal organisiert. Zusammengefasst werden die lokalen Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte und Gemeinden) des politischen Systems in Deutschland als „Kommunen" bezeichnet. Nach Art. 28 GG haben die Kommunen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Kasten 1: Die besondere Rolle der Stadtstaaten im Bereich der KEpol

In nachfolgenden Kapiteln wird vereinzelt auf die Eigenheiten der Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) hingewiesen. An dieser Stelle soll nun vorab kurz allgemein auf deren besondere Rolle eingegangen werden. Eine explizite Analyse der Besonderheiten der Stadtstaaten im Bereich der KEpol kann und soll mit dieser Studie nicht geleistet werden.

Die drei Stadtstaaten spielen im deutschen föderalen System eine spezielle Rolle, da sie sowohl städtische, also kommunale, als auch landestypische Aufgaben und Funktionen übernehmen (vgl. Anhang 7). Dies betrifft auch den Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik. So unterhalten die Städte Berlin, Hamburg und Bremen eigene Städtepartnerschaften und verfolgen entwicklungspolitische Aktivitäten im Inland (Bildungsarbeit, Beschaffungswesen etc.) auf Ebene der Stadtstaaten.

Generell ist die KEpol der Stadtstaaten auf Landesebene verankert, die neben den landestypischen Aufgaben auch typische Aufgaben der Kommunen übernimmt (z. B. Städtepartnerschaften etc.). Die Finanzierung erfolgt durch Landesmittel (wodurch die Städte Berlin, Hamburg, Bremen einen relativ hohen Beitrag im Bereich der KEpol leisten können). Weiterhin können aber auch die einzelnen Bezirke der Stadtstaaten, inklusive Bremerhaven (quasi die Kommunen) eigene Kontakte zu Entwicklungsländern aufnehmen und Aktivitäten im Inland initiieren. Die Bezirke erfüllen dabei ihre Aufgaben nach dem Prinzip der Selbstverwaltung, also ähnlich der Kommunen (vgl. Anhang 7). Diese erfolgen allerdings zumindest im Fall von Berlin eigeninitiativ und werden größtenteils selbstständig finanziert. Der Landesebene kann dabei z. B. die Funktion der Koordinierung dieser Aktivitäten zukommen.[59]

3.2 Nationaler Rahmen der Entwicklungspolitik

Um im späteren Verlauf der Studie einen Überblick über die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland und deren politische, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen geben zu können, erscheint es an dieser Stelle notwendig, die generelle Strategie der

57 Auf Grundlage einer Abfrage vom 01.10.2008 beim Statistischen Bundesamt: Verwaltungsgliederung in Deutschland am 30.06.2008 (2. Quartal).

58 Ebd.

59 Interview vom 13.10.2008 mit Frau Stefani Reich, Gruppenleiterin II C2 „Internationale Kooperation" – Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit Berlin.

Bundesregierung und die dieser Strategie zugrunde liegenden internationalen Beschlüsse und Vereinbarungen zu erläutern, soweit diese für die lokale Ebene relevant sind. Auch im Sinne einer vertikalen Kohärenz des politischen Handelns aller drei staatlichen Ebenen, sollten sich auch die nachgeordneten Ebenen zu den nationalen Zielen und Prinzipien der deutschen Entwicklungspolitik bekennen, zumindest aber diesen nicht zuwider handeln.

3.2.1 Internationale Berufungsgrundlagen für die deutsche Entwicklungspolitik

Neben der Agenda 21 (UNCED in Rio de Janeiro 1992) dienen die **Millenniumserklärung** und die darin vereinbarten **Millenniumsentwicklungsziele** als Grundlage der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die in diesem Zusammenhang von mehr als 189 Staats- und Regierungschefs beschlossenen Vereinbarungen zur Halbierung der Armut bis 2015 wurden in den Jahren nach 2000 immer wieder bekräftigt (z. B. UN-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung 2002 in Johannesburg; Millennium+5-Gipfel der Vereinten Nationen in New York 2004) und den aktuellen Gegebenheiten angepasst.[60] Neben weiteren Beschlüssen zur Erhöhung der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit (z. B. Monterrey-Konsensus 2002**)** wurden im Rahmen der **Paris-Deklaration** 2005 (erarbeitet auf dem *2. High Level Forum on Aid Effectiveness* des OECD/DAC) Vereinbarungen zur besseren Koordination und Abstimmung der internationalen EZ getroffen. Mit dem Ziel, eine effizientere und auch effektivere Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen, verpflichten sich die Unterzeichner der Paris Deklaration dazu, „*...ihre Entwicklungszusammenarbeit an Strategien, Institutionen und Strukturen der Partnerländer anzupassen und stärker aufeinander abzustimmen.*“[61] Als wichtigste Grundprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit wurden im Rahmen dessen die folgenden Punkte festgehalten:

– Eigenverantwortung

– (Geber-)Harmonisierung

– Partnerausrichtung

– Ergebnisorientierung

– gegenseitige Rechenschaftspflicht

Auf dem *3. High Level Forum of Aid Effectivness* in Accra im September 2008 wurde die Umsetzung der Paris-Deklaration bilanziert, und es wurden zukünftige Herausforderungen sowie entsprechende Maßnahmen zur Zielerreichung identifiziert. In der *Accra Agenda of Action* werden die Grundprinzipien der Paris-Deklaration bestätigt und besonders Maßnahmen zur Geberharmonisierung und Koordination sowie zur Eigenverantwortlichkeit festgehalten.[62]

60 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/ziele/ziele/index.html (Stand: 15.12.2008).

61 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/ziele/ziele/parisagenda/index.html (Stand: 15.12.2008).

62 Vgl. online: http://www.accrahlf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/0,contentMDK:21687851~pagePK:64861884~piPK:64860737~theSitePK:4700791,00.html (Stand: 15.12.2008).

Die genannten internationalen Vereinbarungen wurden auf europäischer Ebene bekräftigt und in den Programmen der Europäischen Union berücksichtigt. Auf diese Beschlüsse und Richtlinien der europäischen EZ wird im Folgenden allerdings nicht direkt eingegangen, da deren entscheidende Aspekte größtenteils einerseits in den internationalen Vereinbarungen, andererseits in den Programmen der Bundesregierung wieder zu finden sind (vgl. Kapitel 3.2). Wichtig ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten zu einem Stufenplan zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit bekannt haben, der den Anforderungen bzw. Empfehlungen der oben genannten Beschlüsse Rechnung tragen soll. Dieser verbindliche Plan sieht durch stufenweise Erhöhung der ODA-Beiträge der einzelnen Länder (gemessen an deren Bruttonationaleinkommen – BNE) vor, das Ziel von 0,7 % des BNE für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bis 2015 zu erreichen. So verpflichten sich Länder wie Deutschland, die bereits vor 2002 der EU angehörten, bis 2010 die jährlichen Ausgaben für Entwicklungshilfe auf 0,56 % des BNE zu erhöhen.[63] Ein weiteres wichtiges Dokument der EU zur gemeinsamen Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer ist der sog. *„Code of Conduct"*[64], der eine Harmonisierung, Koordinierung und Arbeitsteilung der europäischen Aktivitäten vorsieht.

3.2.2 Die deutsche Entwicklungspolitik

Zur Umsetzung der internationalen Beschlüsse in nationale Handlungsanweisungen wurden in Deutschland u. a. folgende Richtlinien und Vorgaben für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit festgelegt:

Das **Aktionsprogramm 2015** stellt den deutschen Beitrag zur Erreichung der internationalen Zielvereinbarungen und damit den entscheidenden Leitfaden der deutschen EZ dar. Besondere Berücksichtigung finden darin die Millenniumserklärung, der Monterrey-Konsensus sowie der Aktionsplan von Johannesburg.[65] Dieses Programm beinhaltet u. a. zehn Ansatzpunkte und dazu gehörige Maßnahmen zur Erreichung der MDGs und zur Erfüllung der Millenniumserklärung. Neben den grundlegenden Zielen der Entwicklungszusammenarbeit, wie Armut mindern, Frieden sichern und Ressourcen schonen, nennt das Aktionsprogramm 2015 auch weitere wichtige Ziele, die für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung sind. So setzt sich die Bundesregierung das Ziel „Menschrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren" und führt unter dem Aspekt „Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken" als Handlungsfeld Dezentralisierungsprozesse und die Stärkung kommunaler und regionaler Selbstverwaltung auf. Dazu gehören auch Maßnahmen der Stadtentwicklung.[66] Im Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007 sind die Themen Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung unter dem Schwerpunkt „Demokratisierung, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung" zusammengefasst und als wichtige Handlungsfelder bestätigt worden.

Nachhaltigkeitsstrategie: Ausgehend von der Agenda 21 bekennt sich die Bundesregierung zu den in Rio de Janeiro getroffen Vereinbarungen, aus denen sich die zentralen Handlungs-

63 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/ziele/ziele/monterreykonsens/index.html. (Stand: 15.12.2008).

64 Vgl. Europäische Union (s. a.[a]).

65 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/ziele/deutsche_politik/aktion_2015/index.html (Stand: 15.12.2008).

66 Vgl. Braun / Jentsch (2003, 31 u. 35).

felder für die deutsche EZ ableiten lassen. Grundprinzip der Politik der Bundesregierung in allen Bereichen soll das Leitbild der Nachhaltigkeit sein. Als eine der vier Leitlinien der Nachhaltigkeitsstrategie bezieht sich die Komponente „Internationale Verantwortung" direkt auf die Entwicklungspolitik. Durch die Forderung alle Politikbereiche im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten, nimmt sich diese Strategie weiterhin der globalen Verantwortung der deutschen Politik im Inland an (vgl. z. B. Klima- und Ressourcenschutz, sozialer Zusammenhalt).[67] Im Zuge der Ansätze intra- und intergenerativer Gerechtigkeit beinhaltet das Nachhaltigkeitskonzept einerseits den Versuch, Gerechtigkeit zwischen den heute lebenden Menschen zu erreichen (Begründung der Dimension „internationale Verantwortung"), andererseits dürfen die Lebenschancen zukünftiger Generationen nicht beeinträchtigt werden (Stichwort: Ressourcennutzung). Diese Nachhaltigkeitsstrategie beinhaltet zudem die Einbeziehung der lokalen Ebene und fordert Kommunen auf, eine Lokale Agenda 21 unter Beteiligung der Bürger zu entwickeln, nicht zuletzt, um dieses Leitbild der Nachhaltigkeit in der Bevölkerung zu verankern. Durch verschiedene Kampagnen und die Einrichtung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) / InWEnt unterstützt die Bundesregierung die lokalen Gebietskörperschaften, in einen solchen Prozess einzutreten.[68] Im Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vom 05. Mai 2008 gibt es auch ein Kapitel über den Beitrag der kommunalen Ebene. Damit wird das Engagement der Kommunen als ein Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verstanden und wertgeschätzt.[69]

Auf der Internetseite des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) heißt es unter Berufung auf die Koalitionsvereinbarung von 2005: „*Die Bundesregierung bekennt sich darin weiterhin klar zur Millenniumserklärung und zu den Millenniumsentwicklungszielen. Sie sieht Entwicklungspolitik als internationale Gemeinschaftsaufgabe, zu der Deutschland wirksame und sichtbare Beiträge leistet. Die internationalen Gemeinschaftsziele bilden damit den politischen Maßstab für die Politik der Bundesregierung.*"[70] Die Bundesregierung bekennt sich also zu den oben genannten internationalen Vereinbarungen und sieht diese als Grundlage ihres Handelns im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

In dem Bemühen, die Entwicklungszusammenarbeit wirksamer zu gestalten, orientiert sich die Bundesregierung an den Vereinbarungen der Paris-Deklaration. Folgende Maßnahmen hat die Bundesregierung in diesem Zusammenhang in Angriff genommen und bereits teilweise umgesetzt:

– Bildung regionaler Schwerpunkte und Reduzierung der Partnerländer (2008: nur noch 57 Partnerländer),

– Intensivierung des Dialogs mit den Partnerländern und anderen Gebern, um eine Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen,

– Konzentration auf wenige, mit den Partnerländern vereinbarte Schwerpunktstrategien je Partnerland,

67 Bundesregierung (s. a., 2 u. 128).

68 Vgl. ebd., 73.

69 Vgl. Bundesregierung (2008, 196 ff.).

70 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/ziele/deutsche_politik/index.html (Stand: 15.12.2008).

– Reduktion von Einzelprojektansätzen und Stärkung instrumenten- und geberübergreifender Programmansätze.[71]

Diese Maßnahmen können neben einem Beitrag zur Umsetzung der Paris Deklaration auch als erste Schritte auf dem Weg zu einer kohärenten europäischen Entwicklungspolitik gesehen werden, die die Vorgaben des *„Code of Conduct"* der EU berücksichtigt.

Weitere organisatorische und strukturelle Reformen sollen das Handeln der Bundesregierung an diesen Vorgaben (Paris Deklaration, *Code of Conduct*) ausrichten und die Wirksamkeit der deutschen EZ erhöhen. Neben den bereits genannten Punkten ist ein weiterer wichtiger Aspekt der Reformagenda der Vorsatz, Kohärenz des gesamten Regierungshandelns gegenüber den genannten nationalen und internationalen Zielen in allen Politikbereichen zu berücksichtigen.[72]

3.3 Politischer Stellenwert der Entwicklungspolitik deutscher Kommunen

In diesem Unterkapitel werden Beschlüsse, Programme und Initiativen vorgestellt, die den Kommunen neben den internationalen Vereinbarungen als Berufungsgrundlage für entwicklungspolitisches Engagement dienen können. Diese Analyse folgt der Einteilung Bund – Länder – Kommunen.

3.3.1 Bund

In den letzten Jahren hat die kommunale Entwicklungspolitik auch in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Ausgehend von verschiedenen Initiativen in den 1980er Jahren und als Reaktion auf internationale Erklärungen wie die Agenda 21 und die Millenniumserklärung finden die Aktivitäten der Kommunen mittlerweile auch auf Bundesebene immer mehr Befürworter und Unterstützung. Die Kommunen werden dabei als wichtige Akteure bei der Erreichung der internationalen Zielvereinbarungen genannt und in den Strategien der Bundesregierung berücksichtigt. So hat der Deutsche Bundestag beispielsweise bereits 1994 mit Bezug zu dem Agenda 21-Prozess der Rio-Konferenz einem Antrag zugestimmt, der sich dieser Thematik widmet und *„[...] die wachsenden Aktivitäten kommunaler Gebietskörperschaften [...] der Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit, die der Förderung globaler Verantwortung auf globaler Ebene dienen [...]"*[73] begrüßt. Diese kommunalen Aktivitäten werden darin als *„[...] wesentliches Element zur Umsetzung der Ergebnisse der Rio-Konferenz unter Einbeziehung der Bevölkerung aller Ebenen [...]"*[74] verstanden. In einem weiteren Beschluss des Bundestages aus dem Jahr 1994 wird auf Vorlage des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit der Stärkung und dem Aufbau kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen in der Entwicklungszusammenarbeit zugestimmt. Dabei spielen die Erfahrungen der deutschen Kommunen eine wichtige Rolle, die im Rahmen von kommunalen Partnerschaften, aber auch von Partnerschaf-

71 Kirfe-Rühle (2006, 319).

72 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/ziele/deutschepolitik/index.html (Stand: 15.12.2008).

73 Deutscher Bundestag (1993).

74 Ebd.

ten anderer Akteure innerhalb einer Kommune mit entsprechenden Einrichtungen in den Entwicklungsländern in die Entwicklungszusammenarbeit eingebracht werden sollen.[75]

Auch die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, unterstützt in verschiedenen Stellungnahmen das Engagement der Kommunen und fordert sie auf, ihren Beitrag zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele zu leisten. In ihrem Vortrag auf der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen 2006 in Hamburg z. B. appelliert sie „*...an die Kommunen, mit ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten fortzufahren.*“[76] Und weiter: „*Entwicklungszusammenarbeit muss als Gemeinschaftaufgabe von allen gesellschaftlichen Akteuren wahrgenommen werden: […] Kommunen sind bereits starke Partner in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie verdienen eine wachsende Aufmerksamkeit in nationalen und internationalen Gremien. Ihr Beitrag zu den weltweiten Entwicklungszielen und insbesondere zur Bekämpfung der Armut in der Welt ist mitentscheidend für einen Erfolg der Weltgemeinschaft, […].“*[77]

Die Stärke der Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit sieht das BMZ besonders in den folgenden Handlungsfeldern:[78]

– Städtepartnerschaften und gegenseitiger Erfahrungsaustausch,

– entwicklungspolitische Bildung und Öffentlichkeitsarbeit und damit Aktivierung von zivilgesellschaftlichem Engagement mit dem Ziel, einen gesamtgesellschaftlichen Bewusstseinswandel herbeizuführen,

– Fairer Handel und faires öffentliches Beschaffungswesen,

– Erfahrungsaustausch und Know-how-Transfer über Netzwerke und Durchführungsorganisationen der staatlichen und internationalen EZ.

Gerade unter dem Gesichtspunkt der Dezentralisierungsbemühungen und der Stärkung der Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit können die deutschen Kommunen aus Sicht des BMZ einen besonderen Beitrag dadurch leisten, dass sie lokale Lösungen für globale Probleme suchen und finden.[79] Neben konkreten Unterstützungsprogrammen wie z. B. die Partnerschaftsinitiative nach der Tsunami-Katastrophe oder die Förderung entwicklungspolitischer Bildung in den Kommunen[80] zeigt sich die Unterstützung der Bundesregierung in der Einrichtung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) unter dem Dach von InWEnt, die die Kommunen bei ihren Eine-Welt-Aktivitäten berät und unterstützt. Die Verankerung der kommunalen Entwicklungspolitik innerhalb des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit und die Wahrnehmung und Anerkennung der Maßnahmen der Kommunen als ein relevantes entwicklungspolitisches Instrument äußert sich weiterhin in der Benennung der Kommunen als Akteure der deutschen EZ im Medienhandbuch des BMZ und im Aktionsprogramm

75 Vgl. Deutscher Bundestag (1994).

76 Marwede / Waber / Wülfing (2007, 22).

77 Ebd., 23.

78 Vgl. ebd., 23; Barbara / Marwede / Wolbring (2007, 17 f.).

79 Vgl. Barbara / Marwede / Wolbring (2007, 16).

80 Vgl. Marwede / Waber / Wülfing (2007, 23).

2015. Darin heißt es in Kapitel 4.2 „Allianzen in Deutschland“: „*In Deutschland sieht die Bundesregierung die gesellschaftlichen Kräfte sowie die Bundesländer und Kommunen als wichtige Partner an, die eigenständige Beiträge zur Armutsminderung erbringen. Diese Partner ermutigt sie zur Mitarbeit an der Umsetzung des Aktionsplans.*“[81] Allerdings findet sich in diesem Aktionsprogramm im Unterschied zu den strategischen Richtlinien anderer europäischer Länder kein eigenes Kapitel zu den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen.

Im Medienhandbuch des BMZ 2006/2007 wurde den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen und der Bundesländer schließlich ein eigenes Unterkapitel gewidmet, was den wachsenden Stellenwert der KEpol widerspiegelt.[82]

Auch die Zusammenarbeit staatlicher Durchführungsorganisationen der deutschen EZ (z. B. GTZ, InWEnt) mit Kommunen und Kommunalverbänden zeigt die wachsende Bedeutung der Kommunen in der internationale Zusammenarbeit und den damit verknüpften Themenfeldern wie Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung. (vgl. Kapitel 3.5.3)

3.3.2 Länder

An dieser Stelle wird nicht auf die jeweilige politische Unterstützung der einzelnen Bundesländer eingegangen, sondern es werden nur wichtigsten gemeinsamen Beschlüsse und Empfehlungen auf Landesebene aufgeführt und kurz beschrieben, die die Berufungsgrundlage deutscher Kommunen im Arbeitsfeld Entwicklungspolitik darstellen (vgl. Anhang 7).

1. *Beschluss des Arbeitskreises III, „Kommunale Angelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit 1985*

Da weder das Grundgesetz noch die Verfassungen der Bundesländer ausdrücklich eine Ermächtigung der Gemeinden zur Aufnahme von Auslandsbeziehungen enthalten, versuchte die Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder den Kommunen mit diesem Beschluss Klarheit zu verschaffen, in welcher Form und in welchen Fällen sie eigenmächtig Beziehungen mit dem Ausland aufnehmen dürfen. Die Innenminister beschlossen bei diesem Treffen Kriterien für die Aufnahme von Auslandsbeziehungen durch deutsche Kommunen, die gleichzeitig als rechtliche wie als politische Berufungsgrundlage für die entwicklungspolitischen Aktivitäten herangezogen werden können (vgl. Anhang 7).[83] Folgende haushaltswirksame Leistungen sind demzufolge gestattet:

1) Partnerschaften bzw. *„(vorrangig) der Begegnung dienende Kontakte“:* z. B. Pflege der Kontakte, Gastgeschenke;

81 Braun / Jentsch (2003, 40).

82 Vgl. Kirfel-Rühle (2006, 50 f.).

83 Hilliges / Nitschke (2007b, 31).

2) Unterstützung zur Behebung oder Verminderung der Strukturschwäche einer ausländischen Gemeinde (hier als ‚Entwicklungshilfe' bezeichnet): z. B. Lieferung von überzähligem Gerät, Ausbildung von Personal der ausländischen Gemeinde;

3) Sach- oder Geldleistungen aus humanitärem Anlass, jedoch nur unter bestimmtem Umständen: z. B. bei Bedrohung der ausländischen Gemeinde durch eine Katastrophe, besondere historische Bindung zu einer ausländischen Gemeinde;

4) Zuwendungen aus sonstigem Anlass nur bei Gegenleistung: z. B. Zuwendungen für ein Jugendheim einer ausländischen Gemeinde, in dem sich die Jugend aus beiden Gemeinden begegnet;

5) Förderung von Projekten, in dem die Gemeinde *„das finanzielle Engagement ihrer Bürger weckt oder fördert durch Beteiligung von Haushaltsmitteln zum Anreiz für die Bürger oder zur Abrundung eines von den Bürgern gespendeten Betrages"*; dabei muss jedoch der Charakter der Bürgerhilfe gewahrt bleiben, die (ausschließlich) finanzielle Förderung eines Projektes *„sollte grundsätzlich unterbleiben"*;

6) Originäre kommunale Aktivitäten im Ausland: z. B. örtliche Kulturpflege, Jugend- und Erwachsenenbildung, Erfahrungsaustausch von Verwaltung zu Verwaltung.

2. Beschluss der Ministerpräsidenten zur Entwicklungszusammenarbeit der Länder 1988

In diesem Beschluss über die Entwicklungszusammenarbeit der Länder betonen die Ministerpräsidenten der damals 10 „alten" Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland (bzw. 11, inklusive Westberlin) die Bedeutung der gesellschaftlichen Verankerung der Entwicklungspolitik. Dabei beziehen sie die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen mit ein und *„[...] begrüßen und fördern das Engagement der Nicht-Regierungsorganisationen und der Kirchen in der Entwicklungszusammenarbeit sowie Aktivitäten der Gemeinden und von bürgerschaftlichen Initiativen*".[84] Als einen der Schwerpunkte der Mitarbeit der Länder an der deutschen Entwicklungspolitik und damit indirekt auch der Kommunen als unterste Verwaltungsebene der Länder nennt dieser Beschluss u. a. die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit.

3. Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder zum Rio-Folgeprozess in der Entwicklungszusammenarbeit 1994

Im Nachgang zur UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro und den dabei vereinbarten Zielen der Weltgemeinschaft zu einer nachhaltigen Entwicklung bestätigen die Länder ihren Beschluss aus dem Jahr 1988 bzw. sehen diesen darin bestätigt und akzeptieren die Ergebnisse der UNCED als Richtschnur ihres entwicklungspolitischen Handelns. Darüber hinaus erwarten die Regierungschefs der Länder *„[...] von der Bundesregierung, dass sie ihrerseits den notwendigen Umsetzungsprozess nach Rio fördert und insbesondere bei der Berichterstattung Deutschlands gegenüber der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung*

84 Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder (1988).

(CSD) alles in ihren Kräften stehende tut, um Länder, Kommunen, gesellschaftliche Gruppen einschließlich Nicht-Regierungs-Organisationen aktiv an diesem Prozess zu beteiligen."[85] Erneut wird die besondere Rolle der Länder bei der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit betont, die innerstaatlich in der Verantwortung der Länder liegt und meist auf kommunaler Ebene umgesetzt wird.

4. *Verabschiedung des Orientierungsrahmens „Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung„ durch das Plenum der KMK in Anwesenheit von Bundesministerin Wieczorek-Zeul am 14. Juni 2007*

Der Orientierungsrahmen stellt eine Empfehlung der Kultusministerkonferenz (KMK) und des BMZ zur Verankerung entwicklungspolitischer Bildung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule dar. Er verbindet diese Fragestellungen mit der aktuellen Schul- und Unterrichtsentwicklung. Schulen verfügen damit über eine solide Basis zur Entwicklung eigener Umsetzungen der Themen soziale, globale Gerechtigkeit, Menschenrechte und v. a. des notwendigen Perspektivwechsels bei der Betrachtung der Themenfelder zukünftiger Entwicklung. Der Orientierungsrahmen stellt deshalb eine Aufwertung der entwicklungspolitischen Bildung überhaupt dar. Auch die unterschiedlichen kommunalen Akteure können anhand dieser Empfehlung ihre entwicklungspolitische Bildungsarbeit verbessern und besser aufeinander abstimmen. Die Erstellung des Orientierungsrahmens wurde von InWEnt koordiniert. InWEnt begleitet nun auch die Umsetzung der Empfehlung auf Länderebene an der Schule, den Universitäten und Fortbildungseinrichtungen.[86]

5. *Vorläufiges Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vom 22. bis 24. Oktober 2008 in Dresden zum Thema Entwicklungszusammenarbeit (TOP4)*

Aus dem vorläufigen Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz 2008 geht deutlich hervor, dass die Länder sich ihrer globalen Verantwortung und damit auch der Entwicklungszusammenarbeit stellen wollen. Neben dieser Bestätigung des entwicklungspolitischen Engagements der Länder, stand besonders die Forderung nach Kohärenz und Zusammenarbeit zwischen den politischen Ebenen im Bereich der Entwicklungspolitik. Auf Grundlage des Berichts eines Treffens des Bund-Länder-Ausschusses im März 2008 „Zukunftsfähigkeit sichern – Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen" wird diese Forderung betont und die Kooperation und Unterstützung bei diesen Bemühungen vom Bund gefordert. Demnach und unter Berücksichtigung der Paris-Erklärung und der MDGs wollen die Länder „*[...] ihre spezifischen Kompetenzen komplementär zu den nationalen und internationalen Akteuren einsetzen, ohne als Geber in Konkurrenz zu ihnen zu treten*".[87] Dahin gehend sollen die Entwicklungspartnerschaften der lokalen Gebietskörperschaften auf den unterschiedlichen Ebenen weiter ausgebaut werden. Explizit wird dabei dem Beitrag der Kommunen im Rahmen dieser Partnerschaften eine große Bedeutung zugesprochen. Eingebettet in

85 Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder (1994).

86 Vgl. online: http://www.pi-nuernberg.de/06_IMG/001_Aktuell/Tagung_Globalisierung_081117.pdf; http://www.bne-portal.de/coremedia/generator/unesco/de/Downloads/Hintergrundmaterial__national/Orientierungsrahmen_20f_C3_BCr_20den_20Lernbereich_20Globale_20Entwicklung.pdf (Stand: 31.012009).

87 Konferenz der Regierungschefs der Länder (2008).

die speziellen Handlungsfelder der Länder[88], sehen diese den kommunalen Beitrag besonders in der Kultur- und Bildungsarbeit, der Kooperation mit Migranten aus Entwicklungsländern, in den Bereichen gute Regierungsführung und Dezentralisierung sowie im *„Capacity Building"* hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.[89]

3.3.3 Kommunen

Im Folgenden werden die *gemeinsamen* Erklärungen der Bundeskonferenzen der Kommunen und Initiativen als Berufungsgrundlagen der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Städte, Gemeinden und Landkreise auf kommunaler Ebene aufgeführt. Auf einzelne Beschlüsse der Kommunen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Weiterhin ist hier die **Millenniumserklärung der Kommunen** zu nennen, die auf Initiative der Kommunalverbände Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie der deutschen Sektion des RGREs von einigen Kommunen unterzeichnet wurde (vgl. Kapitel 3.5.3). Damit bekräftigen die Kommunen ihren politischen Willen, entwicklungspolitisch aktiv zu sein. Neben dem damit verbundenen Bekenntnis der Kommunen, die Umsetzung der MDGs zu unterstützen, verpflichten sich die Städte, Gemeinden und Landkreise darin außerdem, einen Beitrag zu leisten, die Aufmerksamkeit für diese in der Bevölkerung zu erhöhen.[90] Der Volltext der Erklärung ist im Anhang zu finden (s. Anhang 2).

Die im Anschluss aufgeführten Bundeskonferenzen der Kommunen und Initiativen belegen weiterhin den politischen Willen der Kommunen, nach ihren Möglichkeiten im Bereich der Entwicklungspolitik tätig zu sein.[91]

8. Bundeskonferenz 2001 in Bonn: Globalisierung gestalten: Mit Kommunen und Initiativen!

Von den Beschlüssen der UNCED 1992 beeinflusst und im Hinblick auf die „Rio+10"-Konferenz in Johannesburg 2002 beschäftigten sich 2001 auf dieser bundesdeutschen Konferenz Kommunen, deren Spitzenverbände, Politiker, Mitarbeiter von bi- und multilateralen Institutionen sowie entwicklungspolitisch Aktive aus der Zivilgesellschaft intensiv mit der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Zukunft. Als wichtigste Ansatzpunkte für die Politikgestaltung der Kommunen im Bereich der KEpol sehen die Teilnehmer der Konferenz die im Folgenden aufgeführten Aspekte: Kommunale Partnerschaften; Umwelttechnologien; faire Wirtschafts- und Handelsbeziehungen und den Know-how-Transfer im Bereich lokale Wirtschaft und Infrastruktur in Kommunen.

---

88 Als spezifische Handlungsfelder und Kernkompetenzen der Länder-EZ wurden die folgenden Bereiche herausgearbeitet: Klimaschutz und Energie, Ernährungssicherheit und Energie, Migration und Entwicklung; wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, gute Regierungsführung und Dezentralisierung, Kultur und Entwicklung und entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit.

89 Vgl. Konferenz der Regierungschefs der Länder (2008).

90 Vgl. Nitschke (2008, 67 ff.)

91 Auf eine detaillierte historische Aufarbeitung dieser Bundeskonferenzen, die erstmals 1988 in Mainz stattfand, wird an dieser Stelle verzichtet. Stattdessen wird der Fokus auf die Bundeskonferenzen seit 2001 gerichtet, welche die politische Verankerung für die heutigen entwicklungspolitischen Aktivitäten deutscher Kommunen auf lokaler Ebene darstellt.

Weiterhin fordern die Konferenzteilnehmer, nicht nur die Bundesregierung erneut auf, dem Nord-Süd-Zentrum des Europarats in Lissabon beizutreten, sondern appellieren außerdem an die Länder, sich an der Finanzierung einer Servicestelle für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen.[92] Im Jahr 2002 wurde dann schließlich die besagte Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) ins Leben gerufen und noch im selben Jahr (2001) wie die hier beschriebene Bundeskonferenz wurde der Beitritt Deutschlands zum Nord-Süd-Zentrum beschlossen. Zudem heißt es in der Abschlusserklärung dieser Bundeskonferenz, die kommunalen Spitzenverbände sollen *„[...] ihr Engagement verstärken, um praxisnahe Empfehlungen für die Umsetzung von Lokalen Agenda 21-Beschlüssen an die einzelnen Kommunen heranzutragen*".[93]

9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen 2004 in Magdeburg: Kommunen gestalten Globalisierung:

In der Abschlusserklärung der 9. Bundeskonferenz, den so genannten Magdeburger Empfehlungen (s. Anhang), wurden Handlungshinweise und Kompetenzbereiche für die jeweiligen Akteure erarbeitet und verabschiedet, die nach den Kategorien *Kommunen und Spitzenverbände*, *Nichtregierungsorganisationen* sowie *Bund und Länder* unterschieden sind. „*Ziel der Konferenz war die Bestimmung der Gestaltungspotenziale der verschiedenen Akteure im Globalisierungsprozess.*"[94] Die Empfehlungen reichen von praktischen Handlungshinweisen für Kommunen zur konkreten Ausgestaltung der internationalen Aktivitäten oder Maßnahmen des fairen Beschaffungswesens bis hin zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KEpol auf Bundes- und Landesebene. Abschließend *„[...] fordern die Teilnehmer/-innen der Bundeskonferenz eine intensivere Wahrnehmung der Abstimmungsgespräche zwischen Bund, Ländern, Kommunen und der Zivilgesellschaft*".[95]

10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen 2006 in Hamburg: Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung: Kommunen und Initiativen gestalten Globalisierung

In der Abschlusserklärung dieser 10. Bundeskonferenz (s. Anhang) heißt es einleitend dazu: „*Die Gestaltung der Globalisierung erfordert eine Rückbesinnung auf lokale Fähigkeiten und Potenziale der Zivilgesellschaft. Kommunen gewinnen an Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit: Sie sind der Ort für Begegnung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien und -konzepte.*"[96] Dies spiegelt u. a. den Mehrwert internationaler Interaktion für die Kommunen und die Bedeutung der Agenda 21 sowie deren Implementierung auf lokaler Ebene wieder, was sich auch in den folgenden in der Abschlusserklärung aufgeführten Unterpunkten wiederholt:

1. Integration, Migration und Entwicklungszusammenarbeit verbinden,

92 Vgl. Hilliges (2004, 1)

93 ZKE (s. a., 1 u.3).

94 Empfehlungen der 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen in Magdeburg 2004.

95 Ebd.

96 Erklärung der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen: Kommunen und Initiativen gestalten Globalisierung.

2. Zusammenarbeit und Partnerschaft in und zwischen Kommunen,

3. Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und der Agenda 21 in Kommunen,

4. Anerkennung und Förderung.

Gegenüber den „Magdeburger Empfehlungen" greift diese Abschlusserklärung hinsichtlich der Unterstützung auf europäischer, nationaler und Länderebene noch weiter und fordert neben der politischen Unterstützung und Intensivierung des Dialogs mit den Kommunen die Verantwortlichen auf den genannten Ebenen auf, rechtliche Sicherheit zu schaffen, angemessene Ressourcen bereitzustellen und die Förderung in ähnlicher Weise wie in europäischen Nachbarländern zu optimieren.[97]

Als weitere Berufungsgrundlage auf kommunaler Ebene kann an dieser Stelle der Beschluss einer **Lokalen Agenda 21** durch die Kommunen gesehen werden. Die damit implizierten indirekten Wirkungen durch nachhaltiges Handeln und das Bekenntnis zur internationalen Gerechtigkeit durch die Komponente „internationale Verantwortung" verankern auf kommunalpolitischer Ebene das Bestreben, sich der internationalen Verantwortung zu stellen. Im Juli 2006 hatten bereits 2160 deutsche Kommunen (ca. 20 %) eine solche Lokale Agenda 21 erarbeitet und verabschiedet.[98]

3.4 Rechtlicher Rahmen und staatliche Verankerung

Die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen der KEpol deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise, differenziert nach den verschiedenen Ebenen, wird an dieser Stelle zusammengefasst dargestellt, da für die KEpol deutscher Kommunen allein die rechtlichen Vorgaben auf Bundes- und auf Landesebene von Bedeutung sind. Eine ausführliche Analyse des rechtlichen Rahmens und der staatlichen Verankerung ist im Anhang zu finden.

3.4.1 Bundesrecht

Die rechtliche Stellung der Städte und Gemeinden wird im Grundgesetz in Art. 28 geregelt. Absatz 2 verfügt das sog. Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, welches beinhaltet, dass sie *„alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung"* regeln dürfen.[99] Diese Allzuständigkeit der Gemeinden wird in der Literatur auch als Universalitätsprinzip bezeichnet. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung besitzen auch die Gemeindeverbände. Um dieses Recht auf Selbstverwaltung auch tatsächlich in Anspruch nehmen zu können, steht den Gemeinden die Erschließung eigener Steuerquellen zu.

---

97 Ebd.

98 Vgl. *agenda transfer* Agentur für Nachhaltigkeit GmbH (2006).

99 Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gelten laut einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts *„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die den Gemeindeeinwohnern als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen und unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung ihrer Art nach einer Erledigung durch die Gemeinde zugänglich sind."* (von Schwanenflügel (1993, 136)

Der Begriff Entwicklungspolitik wird zwar nicht im Grundgesetz erwähnt. Es herrscht jedoch Einigkeit darüber, dass die Entwicklungszusammenarbeit eine besondere Form der Beziehung zu auswärtigen Staaten ist, deren Pflege laut Art. 32 Abs. 1 GG (in Verbindung mit Art. 73 Abs. 1 GG) eindeutig dem Bund zugesprochen wird.[100]

Entwicklungszusammenarbeit allein als Aufgabe des Bundes zu definieren, würde jedoch dem Geist des Grundgesetzes nicht gerecht werden. Von Schwanenflügel kommt in seiner juristischen Auslegung des Grundgesetzes zu dem Schluss, dass *„dem Bund keine alleinige Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zusteht.“*[101] In der Staatsrechtslehre hat sich bei der Auslegung des Grundgesetzes das Prinzip der Vermutung der Länderkompetenz herausgebildet.[102] Dieser *„Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gliedstaaten“*[103] zufolge fällt alles, was im Grundgesetz nicht explizit dem Bund zugeschrieben wird, in die Zuständigkeit der Gliedstaaten. Vgl. hierzu Art. 70 Abs. 1 GG: *„Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“* Dieses Prinzip unterstreicht zudem das in Art. 30 GG verankerte Subsidiaritätsprinzip. Sache der Ländergesetzgebung sind somit alle ausdrücklich nicht dem Bund zugewiesenen Bereiche wie z. B. Kultur, Kommunal- und Polizeirecht.[104]

Nach herrschender Meinung ist dieses Prinzip auch auf das Verhältnis Staat-Gemeinde anzuwenden. Demnach gilt auch hier eine *„Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden“*[105], wonach die Gemeinden für alle öffentlichen Aufgaben zuständig bzw. verantwortlich sind, solange ein Bezug zur örtlichen Gemeinschaft gegeben ist.[106]

3.4.2 Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz zur Entwicklungspolitik

Diese „länderfreundliche“ Auslegung des Grundgesetzes bildet auch die Grundlage für die insgesamt sieben Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz zur Entwicklungspolitik der Länder (seit 1967)[107] (vgl. Anhang und Kapitel 3.3). Im Jahre 1988 wurden allerdings zum ersten Mal explizit die Gemeinden als Träger der bzw. Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit genannt.

In nachfolgenden Konferenzen unterstreichen die 16 Ministerpräsidenten die Bedeutung und Verantwortung der verschiedenen Ebenen innerhalb Deutschlands in einer global vernetzten Welt (vgl. Kapitel 3.3.2). Die Kommunen werden dabei besonders aufgrund ihres speziellen kommunalen Know-hows und ihrer Bürgernähe als wichtige Akteure zur Erreichung internationaler Ziele erachtet, wie zuletzt auf der Ministerpräsidentenkonferenz 2008 in Dresden er-

100 Vgl. von Schwanenflügel (1993, 119 ff., 125 ff.); Rudzio (2000, 369); Schweitzer (2000, 240 ff.).
101 Von Schwanenflügel (1993, 119, 129).
102 Vgl. Katz (2002, 214); von Schwanenflügel (1993, 124).
103 Katz (2002, 128).
104 Vgl: Katz (2002, 128 ff., 214 ff.); Rudzio (2000, 370).
105 Von Schwanenflügel (1993, 138); vgl. Hoffschulte (2006, 27).
106 Vgl. Heisterkamp (1996, 25); Friedrich-Ebert-Stifung (1997, 3).
107 Vgl. Kirfel-Rühle (2006).

neut bestätigt wurde. In den entwicklungspolitischen Beschlüssen der Bundesländer vom Juli 1998 bzw. Juni 2004 werden die Kommunen hingegen nicht explizit genannt.

Ob bzw. inwieweit entwicklungspolitische Aktivitäten der Kommunen rechtlich zulässig sind, wird aus den Erklärungen der Beschlüsse (vgl. Kapitel 3.3) nicht allein ersichtlich. Deutlicher wird hier eine Festlegung in den Beschlüssen des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien vom 3./4. Oktober 1985, die auch noch heute als Maßstab für kommunale Aktivitäten in der Entwicklungspolitik gelten.[108] Der Festlegung nach ist kommunale Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich erlaubt bzw. rechtmäßig, wobei folgender Grundsatz zu beachten ist: *„Grundvoraussetzung einer zulässigen kommunalen Auslandsarbeit ist, dass sie auf lokaler Ebene geschieht, mithin Gemeinden oder vergleichbare Institutionen im Ausland zum Partner hat und sich auf Gegenstände bezieht, die nach deutschem Rechtsverständnis Angelegenheiten der Gemeinden sind.“*[109] Zudem gilt es, das Gebot der Bundestreue zu beachten. Dies bedeutet, dass Aktivitäten der Gemeinden *„nicht der erklärten Außen- und Entwicklungshilfepolitik der Bundesregierung zuwiderlaufen“*[110] dürfen. Darüber hinaus legt der Beschluss genau fest, welche finanziellen Leistungen der Gemeinden in diesem Rahmen zulässig sind (vgl. Kapitel 3.3.2).

Neben diesen Einschränkungen sind, den Innenministern der Länder zufolge, auch bestimmte haushaltsrechtliche Gesichtspunkte bei den Auslandsaktivitäten deutscher Gemeinden zu beachten: Pflichtaufgaben haben Vorrang vor den freiwilligen Aufgaben, zudem muss die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde (bzw. des Gemeindeverbandes) gewährleistet bleiben.[111]

3.4.3 Rechtliche Zulässigkeit der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland

Auch wenn der Beschluss der Innenminister schon einige Zeit zurückliegt, besteht an der Tatsache, dass kommunale Entwicklungspolitik rechtlich gesehen *„grundsätzlich zulässig“* ist, kein Zweifel mehr.[112] Solange der Bezug zur „örtlichen Gemeinschaft“ deutlich ist, die Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden sich auf die Zusammenarbeit mit Kommunen im Ausland beschränken und die haushaltswirtschaftlichen Grundsätze eingehalten werden, besteht auch nach Meinung von Rechtsgelehrten kein begründeter Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Handlungen zahlreicher entwicklungspolitisch aktiver Kommunen in Deutschland.[113] Diese Art der „Aufgabenteilung“, bei der sich deutsche Gemeinden auf die Zusammenarbeit mit Kommunen, also gleichen Gebietskörperschaften im Ausland beschränken, kann somit als *„Modus vivendi“*[114] für die Vereinbarkeit von Art. 32 mit Art. 28 Abs. 2 GG bezeichnet werden.

---

108 Vgl. von Schwanenflügel (1993, 108 ff.); vgl. Heisterkamp (1996, 25 f.).

109 Eine Niederschrift des Beschlusses findet sich unter http://www.bayern-einewelt.de/service/dokumente/beschluss_arbeitskreis_iii.pdf (Stand: 06.11.2008).

110 Von Schwanenflügel (1993, 109).

111 Vgl. ebd., 150.

112 Von Schwanenflügel (1993, 133); vgl. Heisterkamp (1996, 24 ff.).

113 Vgl. von Schwanenflügel (1993, 115 ff. u. 145 ff.).

114 Friedrich-Ebert-Stiftung (1997, 1).

Auch führende Kommunalrechtler kommen zu der Einschätzung, dass deutsche Kommunen im Ausland aktiv werden können bzw. dürfen. Demnach sind die Kommunen zwar keine Völkerrechtssubjekte (vgl. Anhang 7) und können somit keine Beziehungen zu ausländischen Staaten unterhalten. Dies beeinträchtige, so der Kommunalrechtler Gern, jedoch nicht die kommunale Zusammenarbeit mit ausländischen Gemeinden, *„soweit sich diese auf ‚Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises' beschränkt"*[115]. Gern zufolge ist der Grundgesetzartikel 28 Abs. 2 eine *„Kompetenzvorschrift zugunsten ausländischer Aktivitäten der Kommunen"*[116]. Deutsche Gemeinden haben folglich das Recht, Partnerschaften mit ausländischen Gemeinden bzw. kommunalen Gebietskörperschaften abzuschließen, *„soweit sie nicht in Bundes- oder Landeskompetenzen oder fremde kommunale Verbandskompetenzen eingreifen."*[117]

Es bleibt festzuhalten, dass die rechtliche Zulässigkeit des entwicklungspolitischen Engagements der Kommunen, besonders im Ausland, noch immer nicht klar formuliert in den Landesverfassungen und Gemeindeordnungen festgehalten ist. Dennoch sehen Kommunalrechtler, nicht zuletzt aufgrund der verschiedenen Beschlüsse der MPKs, keine rechtlichen Hindernisse für derartige Aktivitäten der Kommunen, solange bestimmte Bedingungen berücksichtigt werden. Weiterhin kann das Grundgesetz in der Weise interpretiert werden, dass daraus zumindest kein Widerspruch gegenüber der KEpol abzuleiten ist. Dabei spielen das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, interpretiert als Kompetenzvorschrift, und das Subsidiaritätsprinzip im Sinne einer Zuständigkeitsvermutung die entscheidende Rolle.

Kasten 2: Beschaffungswesen

Die Kommunen verfügen als Auftraggeber im Rahmen der öffentlichen Beschaffung sowohl über ein großes finanzielles als auch politisches Kapital zur Förderung des fairen Beschaffungswesens. So können sie z. B. fair gehandelte Produkte kaufen oder auf Güter und Dienstleistungen verzichten, die unter Missachtung sozialer Mindeststandards, so z. B. der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization* – ILO) hergestellt wurden. Dabei stellt sich jedoch oftmals die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit solcher Kriterien im Rahmen öffentlicher Aufträge.

Die Beachtung sozialer Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wurde bereits auf europäischer Ebene thematisiert. Das Ergebnis sind zwei Richtlinien des Europäischen Parlamentes bzw. des Rates vom 31. März 2004, die sog. Vergabekoordinierungsrichtlinie (2004/18/EG) sowie die sog. Sektorenkoordinierungsrichtlinie (2004/17/EG). In den Artikeln 26 bzw. 38 verfügen sie, dass öffentliche Auftraggeber auch die Beachtung *„soziale(r) und umweltbezogene(r) Aspekte"* (Art. 38) vorschreiben dürfen.

Welche Bedeutung bzw. rechtliche Wirkung haben die Richtlinien nun für Deutschlands Kommunen? Generell sind Richtlinien der Europäischen Union Teil des sog. sekundären Gemeinschaftsrechts, das für Deutschland rechtsverbindlich ist. Im Gegensatz zu Verordnungen geben Richtlinien jedoch lediglich ein Ziel vor, Form und Mittel der Umsetzung bleiben den EU-Mitgliedsstaaten überlassen (vgl. Art. 249 Abs. 3 EUV). Üblicherweise richten sich die Richtlinien an alle Mitgliedsstaaten, so auch im Falle von 2004/17/EG (Art. 75) bzw. 2004/18/EG (Art. 84).[118]

115 Gern (2003, 593).

116 Ebd.

117 Gern (2005, 501; vgl. Gern (1994, 486 f.).

118 Vgl. Arndt / Fischer (2008, 76 ff.).

Zur Umsetzung dieser Richtlinien in deutsches Recht hat das Bundeswirtschaftsministerium am 3. März 2008 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine Änderung des Vergaberechts, genauer von § 97 Abs. 4 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung) vorsieht. Bislang verfügt das Gesetz, dass Aufträge *„an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer vergeben"*[119] werden und dass weitergehende Anforderungen der Regelung durch ein Bundes- oder Landesgesetz bedürfen. In der neuen Fassung wurde jetzt, in Anbetracht der EU-Vorgaben, folgender Zusatz eingefügt: *„Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben."*[120] Dem Gesetzentwurf hat der Deutsche Bundestag allerdings noch nicht zugestimmt (Stand: Januar 2009), die Bundesrepublik Deutschland ist damit der Pflicht einer rechtsverbindlichen Umsetzung noch nicht nachgekommen.[121]

3.5 Zentrale Akteure der kommunalen Entwicklungspolitik

An dieser Stelle werden die wichtigsten Akteure und Partner der Kommunen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit auf internationaler, europäischer, nationaler sowie subnationaler Ebene aufgeführt und deren Aufgaben bzw. Aktivitäten im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit kurz dargestellt.

3.5.1 Globale Akteure

Da sich in den letzten Jahren die Institutionalisierung der Kommunalen Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene, insbesondere die Vernetzung der Kommunen zum Erfahrungsaustausch, rasant entwickelt hat, wird hier eine Unterteilung der Institutionen und Netzwerke zur besseren Übersichtlichkeit nach den Kategorien „Kommunalverbände", „politische Einrichtungen und Institutionen" sowie die häufig durch die zuvor genannten Akteure eingerichteten bzw. initiierten „Netzwerke" vorgenommen.

Kommunalverbände

United Cities and Local Governments (UCLG): An erster Stelle ist hier der Weltverband der Kommunen zu nennen, die wichtigste Vertretung der lokalen Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene. Da in Kapitel 2.1.1 bereits auf Struktur, Aufgaben und Ziele des UCLG eingegangen wurde, wird an dieser Stelle auf den besagten Absatz verwiesen. Hier ist noch die *Local Government Millennium Declaration* zu erwähnen, die von UCLG erarbeitet wurde und von dessen Rat 2005 in Peking angenommen wurde. Darin erklären sich die Mitglieder bereit, ihren Beitrag zur Erreichung der MDGs beizutragen. In diesem Zusammenhang ist auch die *Millennium Towns and Cities Campaign* zu sehen. Damit wird den Kommunen die Möglich-

119 Entwurf der Begründung und des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Kurzdarstellung Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Stand 11.03.2008);
online: http://www.service-eine-welt.de/beschaffungswesen/beschaffungswesen-infomaterial.html
(Stand: 06.11.08).

120 Ebd.

121 Vgl. Ziekow (2007).

keit gegeben, ihre Unterstützung der MDGs zu zeigen. Die Kampagne unterstützt die Kommunen dabei, ihre Bürger für das kommunale Engagement zu gewinnen, auch um die nationalen Regierungen darauf aufmerksam zu machen, die in diesem Zusammenhang gemachten Versprechungen einzuhalten. Unter dem Slogan „*2015: No excuse! The world must be a better place*" stellt UCLG verschiedene Materialien bereit, damit die Kommunen und ihre Bürger Druck auf die Regierungen ausüben und die Aufmerksamkeit auf die Millenniumsentwicklungsziele lenken können.[122]

In einem Papier der lokalen Gebietskörperschaften für den UN-*High Level Event on MDGs* (September 2008) fordert UCLG erneut die Verankerung der internationalen Vereinbarungen (MDGs und Paris-Agenda) auf lokaler Ebene, um die damit implizierten Ziele zu erreichen. Den Kommunen wird aufgrund der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, die 80 % der Ziele betreffen, eine entscheidende Rolle zugesprochen. Deshalb wird neben der Betonung der Bedeutung der lokalen Ebene zur Erreichung der MDGs auch die Bedeutung einer Verankerung der Paris-Agenda auf lokaler Ebene hervorgehoben (Eigenverantwortung; Partnerausrichtung).[123]

CEMR, der europäische Kommunalverband vertritt die europäischen Kommunen bei UCLG und ist die europäische Sektion des Weltverbands der Kommunen. Allerdings sind die deutschen kommunalen Spitzenverbände auch selbst Mitglieder des UCLG. Drei deutsche Kommunen sind ebenfalls Mitglied bei UCLG, nämlich Bergkamen, Hannover und Stuttgart. Ähnlich der europäischen Struktur unterhält UCLG in den anderen Kontinenten regionale Sektionen (z. B. UCLG Africa, UCLG Asia-Pacific), die ihrerseits wiederum in nationale Sektionen untergliedert bzw. deren nationale Kommunalverbände in diesem Verband vertreten sind.

Metropolis (World Association Of Large Cities): 1984 als Vereinigung bzw. Vertretung der Bürgermeister der Metropolen der Welt gegründet, stellt Metropolis seit der Gründung von UCLG außerdem die Sektion der Metropolen im Weltverband der Kommunen dar und vertritt daher deren spezielle Interessen in der internationalen Politik besonders gegenüber der UN und der Weltbank. Dabei unterstützt Metropolis die Mitglieder besonders in der internationalen Zusammenarbeit und beim Austausch untereinander sowie mit anderen Kommunalverbänden und internationalen Organisationen. Im Fokus der Bemühungen des Verbands steht der nachhaltige Entwicklungsprozess der Metropolen. Vorrangige Themen sind die Stadtplanung und -entwicklung, der Gesundheitssektor, die lokale Wirtschaftsentwicklung, städtische Umweltthemen sowie die Bereiche Infrastruktur, Kommunikation und seit 2007 Migration. Zu diesen Themen veranstaltet Metropolis alle drei Jahre die Weltkonferenz der Metropolen, bietet technische Unterstützung bzw. Beratung und Trainings an, führt Forschungsprojekte im Rahmen der Weltkongresse durch und erarbeitet Publikationen, Berichte sowie regelmäßige Newsletter zur Information und Weiterbildung der Mitglieder.[124]

122 Vgl. online: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp, unter Millenniums Cities Campaign (Stand: 15.12.2008).

123 Vgl. United Cities and Local Governments (2008, 1f.).

124 Vgl. online: http://www.metropolis.org/index.php?lang=en (Stand: 17.12.2008), unter About Metropolis: Mission (1) und Main Functions and Activities (2).

Politische Einrichtungen und Institutionen

Das UN-System

Auf politischer Ebene ist an erster Stelle das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen **(UNDP – *United Nations Development Programme)*** als Akteur der Entwicklungszusammenarbeit zu nennen, das neben der Entwicklung der allgemeinen Rahmenbedingungen und Richtlinien der Entwicklungspolitik und damit auch der KEpol auch direkt auf lokaler Ebene aktiv wird. Unter der Überschrift *Partnering with regional and local authorities*, initiiert und unterhält UNDP verschiedene Programme, um lokale und regionale Gebietskörperschaften in die internationale Zusammenarbeit und das UN-System einzubinden und bei ihren Aktivitäten zu unterstützen. UNDP zielt mit folgenden Programmen u. a. darauf ab, strategische Allianzen zur dezentralen Zusammenarbeit mit Kommunen und Regionen Europas aufzubauen und zu unterhalten:[125]

– ART GOLD ist ein Programm, dass die Kommunen in die Entwicklungszusammenarbeit mit einbezieht. Es unterstützt lokale Gebietskörperschaften im Norden wie im Süden dabei, geeignete Partnerschaften und Allianzen untereinander und mit UN-Organisationen einzugehen. Partnerschaften unter Beteiligung deutscher Kommunen sind an diesem Programm allerdings bisher nicht beteiligt. Um deutsche Kommunen und ihre Erfahrungen besser in das UN-System einzubinden (vgl. Frankreich, Spanien, Italien, Schweiz, etc.) sollten die Möglichkeiten geprüft werden, die Einbindung lokaler Gebietskörperschaften aus Deutschland und die Kommunikation solcher Programme zu verbessern.

– LEDA *(Local Economic Development Agency)* hilft dabei, lokale und nationale Politiken aufeinander abzustimmen und anzugleichen, um die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Ökonomien sicherzustellen. Weiterhin bestärkt und unterstützt LEDA die Kommunen darin, ihren Beitrag zur Erreichung der MDGs zu leisten. Die Anstrengungen von LEDA umfassen den Aufbau geeigneter Institutionen und Rahmenbedingungen für eine funktionierende lokale Wirtschaft, die Vermittlung von Know-how bezüglich der lokalen Wirtschaftsförderung sowie die Unterstützung beim Aufbau eines funktionierenden Finanzsystems, was als Grundlage für ausländische Investitionen und Partnerschaften gesehen wird. Dieses Programm widmet sich zwar vornehmlich der Unterstützung der Kommunen in den Partnerländern, eine Unterstützung entsprechender Projekte deutscher Kommunen mit ihren Partnerkommunen ist jedoch vorstellbar. So könnten entsprechende Projekte fachlich unterstützt und durch die Aktivitäten des Programms die Rahmenbedingungen für die Langfristigkeit der Projekte geschaffen werden.

– WACAP *(World Alliance of Cities Against Poverty)* stellt einen Beitrag der Städte zur UN-Dekade „Armutsminderung" (1997 – 2006) dar. Alle Themenfelder der Entwicklung in den armen Ländern umfassend, versucht WACAP damit u. a. Aufmerksamkeit für das Armutsthema auf allen Ebenen der Gesellschaft zu erzeugen und gibt den Städten die Möglichkeit, sich zusammenzuschließen, die Verankerung der Themen voranzutreiben und ihren Beitrag zur Armutsminderung zu leisten. Auf der letzten Versammlung von WACAP in Athen 2008 *(6th Forum of the World Cities Against Poverty)* wurde das so genannte *Athens Understanding* erarbeitet, worin die Mitglieder dieses Netzwerks versichern, einen Beitrag zur Er-

125 Vgl. online: http://www.undp.org/partners/region-local/index.shtml (Stand: 17.12.2008).

reichung der MDGs und damit zur Halbierung der Armut auf der Welt zu leisten. Diese Abschlusserklärung beinhaltet weiterhin einen „Fahrplan", welchen Beitrag die lokalen Einheiten leisten können und in welcher Weise. Mitglieder des Netzwerkes sind Bonn, Frankfurt und München. Andere europäische Länder sind darin allerdings mit mehr Kommunen vertreten (vgl. z. B. Belgien: acht Kommunen; Finnland: zehn Kommunen; Italien: sieben Kommunen).[126]

Den Ergebnissen der Umfrage dieser Studie zufolge scheinen diese Programme von geringer Relevanz für die deutschen Kommunen zu sein bzw. von diesen kaum genutzt werden (vgl. Kap. 4.2.2). In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob eine breitere Einbindung deutscher Kommunen und damit der Einbringung des kommunalen Know-hows zur Verbreitung der kommunalen Selbstverwaltung besser unterstützt und gefördert werden kann.

Weiterhin arbeiten verschiedene Einrichtungen und Sektionen im UN-System daran, die Lebensbedingungen auf lokaler Ebene zu verbessern, und fungieren teilweise als Sprachrohr der lokalen Gebietskörperschaften im UN-System. Dach dieser Einrichtungen, Sektionen und Komitees ist **UN-Habitat, das Programm für menschliche Siedlungen**. Aus dem zuvor bereits existierenden Zentrum der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UNCHS – *United Nations Centre of Human Settlements*) wurde 2002 das Programm für menschliche Siedlungen (UN-Habitat: United Nations Human Settlements Programme). Dieses Programm ist von der UN-Generalversammlung damit beauftragt, die Städte und Gemeinden auf der Welt dabei zu unterstützen, eine sozial- und umweltverträgliche nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Ein besonderes Gewicht wird auf die Bereitstellung von adäquatem Wohnraum für alle gelegt. Als Arbeitsgrundlage der UN-Habitat-Programme und wichtigste Deklarationen dieser UN-Einheit gelten die *Habitat-Agenda – Goals and Principles, commitments and Global Plan of Action* und die *Istanbul Declaration on Human Settlements* (vgl. Kapitel 2.1.1). Unter dem strategischen Ziel *„Cities without Slums"* beansprucht UN-Habitat folgende vier Tätigkeitsfelder:[127]

– *advocacy of global norms* (Verteidigung globaler Normen),
– *analysis of information* (Auswertung von Informationen),
– *field-testing of solutions* (Erprobung von Lösungsansätzen in der Praxis),
– *financing* (Finanzierung).

Diese vier Kernfunktionen von UN-Habitat finden sich in den verschiedenen Unterprogrammen wieder, die im Folgenden aufgeführt werden:[128] ***Best Practices and Local Leaderhip Programme*** **(mit dem *Best Practices Seville Centre for city-to-city cooperation*)***; Cities Alliance; Global Urban Observatory; Housing Rights Programme; Rapid Urban Sector Profiling for Sustainability; Strengthening Training Institutions; Safer Cities Programme; Sustainable Cities Programme; Urban Management Programme; Water and Sanitation Programme; Slum Upgrading Facility; Experimental Reimbursable Seeding Operations and Other Innovative Mechanisms.*

126 Vgl. online: http://mirror.undp.org/switzerland/wacap/en/MEMBERS/european_cities.htm (Stand: 13.11.2008).

127 Vgl. online: http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2467&catid=1&typeid=24&subMenuId=0 (Stand: 21.10.2008).

128 Vgl. ebd.: http://www.unhabitat.org/, unter Programmes (Stand: 21.10.2008).

Von direkter Bedeutung für die KEpol und damit auch für deutsche Kommunen ist allerdings nur das **Programm *Best Practices and Local Leaderhip***, besonders durch das in Sevilla (Spanien) eingerichtete Zentrum für Städtepartnerschaften und städteübergreifende Zusammenarbeit **(*Best Practices Seville Centre for city-to-city cooperation)***. Aber auch hinsichtlich der anderen Programme sind die Erfahrungen und Meinungen der lokalen Gebietskörperschaften gefragt, die die Kommunen über einen Beirat mit Vertretern großer Städte weltweit und der internationalen Kommunalverbände einbringen können **(UNACLA)**. Dieser Beirat, der anfänglich ausschließlich innerhalb des UN-Habitat-Programms tätig war, konnte sein Einflussgebiet mit den Jahren auch auf andere UN-Instanzen ausweiten und wird seither bei fast allen kommunalrelevanten Aktivitäten der UN beteiligt. Mitglieder dieses Beirats sind ausgewählte Bürgermeister verschiedener Städte sowie Vertreter der kommunalen Dachverbände, die zweimal jährlich zusammentreffen. Aus Deutschland ist darin der Vizepräsident des RGRE (deutsche Sektion) als Vertreter des CEMR vertreten. Allerdings ist keine deutsche Kommune direkt eingebunden, wie das z. B. im Fall von Frankreich, Spanien oder Italien der Fall ist. UNACLA gilt als bislang einziges Komitee lokaler Gebietskörperschaften innerhalb des UN-Systems. Als Beratungsgremium unterstützt und berät UNACLA bei der Implementierung der Habitat-Agenda und bei den globalen Kampagnen zu guter lokaler Regierungsführung und zu Maßnahmen der rechtlichen Absicherung von Wohneigentum (secure tenure).[129]

Das ***Best Practice and Local Leadership Programme*** widmet sich jedoch einzig direkt den Kooperationsbeziehungen zwischen den Städten. Aufgabe des 1997 gegründeten Programms ist der Informationsaustausch und die Vernetzung der verschiedenen Akteure zur Implementierung der Habitat-Agenda. Als Globales Netzwerk, zusammengesetzt aus Vertretern der Nationalregierungen, der lokalen Gebietskörperschaften und deren Kommunalverbänden, kommunaler Basisorganisationen, wissenschaftlicher Einrichtungen sowie Kommunalexperten widmet sich dieses Programm der Identifizierung und dem Austausch erfolgreicher lokaler Lösungen zu einer nachhaltigen Entwicklung. Mit dem Ziel der Erhöhung der Aufmerksamkeit bei den Entscheidungsträgern auf allen Ebenen zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung auf der lokalen Ebene sowie des verbesserten Informationsaustauschs werden *Best Practices* aufgearbeitet.[130] Die Ergebnisse der Aufarbeitung der *Best Practices* finden sich des Weiteren in dem UN-Habitat Bericht zur Lage der Städte in der Welt (*State of World's Cities Report*) wieder.

Mit der Einrichtung des von der Stadt Sevilla unterstützten *Centre for city-to-city co-operation* wird dabei ein spezieller Fokus auf Städtepartnerschaften gerichtet. Ziel dieses Zentrums ist es, die Effektivität der Partnerschaften im Hinblick auf die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele zu verbessern, die Anzahl der Partnerschaften zu erhöhen sowie die Zusammenarbeit im Bereich von *Capacity Building* und den Austausch technischer Expertise zwischen lokalen und regionalen Einheiten zu optimieren. Das Zentrum baut Verbindungen zwischen europäischen Kommunen und Kommunen aus Entwicklungs- und Schwellenländern auf, unterstützt diese und fördert den Informationsaustausch über *Best Practices*. Dazu führt das Zentrum verschiedene Forschungsprojekte und Studien durch, einschließlich eines jährlichen Berichts über die entwicklungspolitischen Aktivitäten europäischer Länder und ihren Beitrag

129 Vgl. ebd.: http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=89&catid=366&typeid=24&subMenuId=0 (Stand: 15.12.2008).

130 Vgl. ebd.: http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=374&catid=34&typeid=24&subMenuId=0 (Stand: 17.12.2008).

zur Erreichung der MDGs. Im Fall von Deutschland konnten aber aufgrund der mangelnden Datenlage bislang nur die Beiträge der Bundesländer und nicht die Beiträge der einzelnen Kommunen differenziert dargestellt werden. Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis Deutschlands finden darin aber immer wieder Berücksichtigung. Weiterhin werden Workshops zur Verbesserung der Partnerschaften organisiert, Politik- und Praxisleitfäden zur optimalen Gestaltung solcher kommunaler Kooperationen entwickelt sowie Beratungsdienstleistungen zur Gestaltung des politischen Rahmens, der Implementierung entwicklungspolitischer Maßnahmen und zur Evaluierung angeboten. Außerdem schreibt das Zentrum Wettbewerbe zu Best Practices kommunaler Partnerschaften aus, so z. B. die Ausschreibung 2008 für den *Dubai Award of Best Practices*. Die Gewinner erhalten ein Preisgeld, und ihre Aktivitäten werden gesondert aufgearbeitet.[131]

Weiterhin veranstaltet UN-Habitat Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch und zur Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit hinsichtlich der Wichtigkeit lokaler Instanzen als Akteure auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung auf der Welt. Als wichtigste Veranstaltung ist an dieser Stelle das ***World Urban Forum*** zu nennen, das alle zwei Jahre stattfindet und 2008 in Nanjing (China) unter dem Titel *„Harmonius Urbanization: The Challenge of Balanced Territorial Development"* veranstaltet wurde. Dabei treffen sich Vertreter bi- und multilateraler Durchführungsorganisationen, Vertreter einzelner Kommunen und deren nationaler und internationaler Kommunalverbände, Regierungsvertreter, NROs, kommunale Fachexperten aus Wissenschaft und der kommunalen Praxis zum Erfahrungsaustausch über lokale Probleme und Lösungsansätze. Auch die Bundesregierung und Vertreter der deutschen Durchführungsorganisationen werden vertreten sein. Eine bessere Einbindung kommunaler Akteure bei solchen Veranstaltungen zur Außendarstellung der kommunalen Aktivitäten (in Form guter Beispiele) und die damit verbundene Frage der Finanzierung einer solchen Einbindung sollte geprüft werden.

Eine weitere wichtige Veranstaltung ist der ***World Habitat Day***, der jedes Jahr am 1. Oktober an verschiedenen Orten veranstaltet wird und speziell die öffentliche Aufmerksamkeit auf die rasante Verstädterung und die damit einhergehenden Probleme richten soll. Neben verschiedenen von UN-Habitat durchgeführten Veranstaltungen um den 1. Oktober herum können und sollen Städte auf der ganzen Welt eigene Initiativen starten. Auf der Hauptveranstaltung des *World Habitat Days* wird u. a. der *Scroll of Honour* verliehen, mit dem außergewöhnliche kommunale Aktivitäten zur Lösung städtischer Probleme ausgezeichnet werden. 1997 fand in Bonn das letzte Mal eine der Hauptveranstaltungen des *World Habitat Days* in Deutschland statt. Weiterhin folgen deutsche Kommunen nur selten dem mit diesem Aktionstag verbundenen Aufruf, entsprechende side events zu organisieren, um die Aufmerksamkeit gegenüber diesen Themen zu stärken und dem Bestreben Nachdruck zu verleihen. Ebenfalls war es die Stadt Bonn, die 2004 in Zusammenarbeit mit der WHO (World Health Organization) eine Konferenz anlässlich des World Habitat Days mit dem Themen *„Housing and Health"* veranstaltete. Andere europäische Nachbarländer beteiligen sich aktiver an diesem Aktionstag.[132]

131 Vgl. online: http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=508; Ebenfalls auf dieser Internetseite zu finden sind die im Folgenden aufgeführten Veröffentlichungen des Centers: 1) Local governments and international development co-operation: a European survey on strategies and policies; 2) National legal framework for local government international action (January 2007); 3) 2006 Survey on European local government international co-operation. (Stand: 25.11.2008).

132 Vgl. online: http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=564 (Stand: 15.12.2008).

Weiterhin unterstützt UN Habitat die Entwicklung *des Sustainable Urban Development Network (SUD-Net)*, eines Innovationsnetzwerks, das die Entwicklung und Verbreitung von Ansätzen nachhaltiger Stadtentwicklung fördert.[133]

Da im Rahmen dieser Studie auch auf die Bedeutung der entwicklungspolitischen Bildungs- und Informationsarbeit der Kommunen in Deutschland und in Zusammenarbeit mit Kommunen aus Entwicklungsländern hingewiesen wird, werden hier auch die Aktivitäten und Unterstützungsleistungen der **UNESCO** als der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation genauer beleuchtet. So unterstützt und fördert die UNESCO die Zusammenarbeit mit Kommunen und zwischen Kommunen mit dem Ziel, eine nachhaltige Entwicklung in den Städten und Gemeinden zu forcieren. Die Unterstützung der Kooperation mit und zwischen Kommunen umfasst dabei die Bereiche Bildung, Erziehung und Forschung, Kommunikation und Information, Integration sowie die Erhaltung des kulturellen Erbes einschließlich der dafür notwendigen Bildungsarbeit. In Kooperation mit UCLG sollen die Kommunen bei der Entwicklung von Programmen involviert und ihnen der Zugang zu verschiedenen UNESCO-Programmen erleichtert werden. Diese Ansätze resultieren aus dem UNESCO-Programme 2006-2007 (33 C/5) unter der Überschrift *„Cooperation with international organizations and new partnerships"*[134]

In den Jahren 2005 bis 2014 findet die **UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung**" statt, deren Durchführung weltweit von der UNESCO koordiniert und unterstützt wird. Mit verschiedenen Aktivitäten soll der nachhaltigen Entwicklung im Bildungsbereich mehr Gewicht verliehen werden. Entwicklungspolitische Fragestellungen spielen dabei neben umweltpolitischen eine zentrale Rolle. In Deutschland wird die Dekade von der deutschen UNESCO-Kommission koordiniert. Neben den allgemeinen strategischen Zielen der Kommission, wie der Weiterentwicklung und Bündelung der Aktivitäten sowie die Verbreitung von Best Practices, der Vernetzung der Akteure für nachhaltige Entwicklung, der Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit gegenüber diesen Themen sowie der Verbesserung und Stärkung internationaler Kooperationen, erscheint besonders der **Wettbewerb „Kommunen der UN-Dekade"** für die Verantwortlichen auf lokaler Ebene interessant. In Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden wurde das Verfahren und wurden die Kriterien erarbeitet mit dem Ziel, die lokale Verankerung der Bildung für nachhaltige Entwicklung zu stärken.[135] Kommunen mit einem überdurchschnittlichen Engagement im Bereich der Bildung für nachhaltige Entwicklung können von der Kommission ausgezeichnet werden. Bisher wurde die Auszeichnung sieben deutschen Kommunen verliehen, nämlich Hamburg, Heidelberg, Bonn, Neumarkt, Alheim, Frankfurt a. M. und der Gemeinde Hellenthal. Aktivitäten im Bereich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit können natürlich auch eine Rolle spielen, da das Konzept der nachhaltigen Entwicklung auch die Dimension „Internationale Verantwortung" umfasst. Weiterhin stellt das von der deutschen UNESCO-Kommission eingerichtete Internetportal „Bildung für nachhaltige Entwicklung", Lehr-, Lern- und Informationsmaterialien zur Verfügung und informiert über Veranstaltungen und Wettbewerbe.[136]

---

133 Vgl. online: http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5990&catid=570&typeid=24&subMenuId=0; http://www.sudnet.org/pageID_5766564.html (Stand: 15.12.2008).

134 Vgl. online: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=34291&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html; http://portal.unesco.org/en/ev.php-URLID=13572&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Stand: 15.12.2008).

135 Vgl. de Haan / Leicht (2007, 11 u.17).

136 Vgl. online: http://www.bne-portal.de (Stand: 15.12.2008).

Die **FAO** *(Food and Agriculture Organization of the United Nations)* unterhält ein Programm, das direkt die Zusammenarbeit von europäischen Kommunen mit Kommunen aus Entwicklungs- und Schwellenländern fördert, um die Nahrungsversorgung auf der Welt zu verbessern. Bislang nur in Italien, mobilisiert FAO mit diesem ***Decentralized Cooperation Programme***, gesellschaftliche und finanzielle Ressourcen aus italienischen Städten und Regionen, um den Zugang zu nicht gesundheitsschädlichen Lebensmitteln überall auf der Welt zu ermöglichen. Dabei unterstützt das Programm Kooperationen zwischen Städten oder zwischen Regionen in Nord und Süd durch externe Betreuung der Partnerschaften und „technische" Beratung. Grundlage dieser Zusammenarbeit mit italienischen Regionen und Kommunen bildet ein Abkommen der FAO mit dem italienischen Außenministerium aus dem Jahr 2002. Ähnliche Vereinbarungen und Initiativen sind auch für Frankreich und Spanien bereits in die Wege geleitet und für Deutschland geplant.[137] Wiederum gilt es zu prüfen, wie die Bundesregierung deutschen Kommunen den Zugang zu diesem Programm erleichtern könnte.

Netzwerke

Cities Alliance: Nach der Internetdarstellung ist diese Allianz *„[…] a global coalition between cities and their development partners commmited to scaling up successful approaches to poverty reduction"*[138]. Allerdings sind nicht die Städte selbst Mitglied in dieser Organisation, sondern werden durch UCLG und Metropolis vertreten. Weitere Mitglieder dieses von der Weltbank und den Vereinten Nationen initiierten Netzwerks sind nationale Ministerien verschiedener Länder (darunter auch Deutschland als Gründungsmitglied), Vorfeld- bzw. nationale und internationale Durchführungsorganisationen, wie z. B. auf deutscher Seite die GTZ und die KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), multilaterale Institutionen wie die Europäische Kommission, Vertreter der Slumbewohner (*Slum Dwellers International* – SDI) und weitere UN-Institutionen wie ILO und UNDP. Neben der **Stärkung des Dialogs zwischen den Städten, vertreten durch deren Weltverbände und den internationalen Entwicklungsorganisationen und Finanzierungsinstitutionen** fördert und finanziert die Cities Alliance direkt Vorhaben und Maßnahmen in den drei Schwerpunkten des Netzwerks: Unterstützung und Bereitstellung von finanziellen Mitteln im Rahmen von *Cities Development Strategies* (CDS), bezüglich *citywide and nationwide slum upgrading* in Verbindung mit dem Aktionsplan *Cities without slums* sowie hinsichtlich der Entwicklung und dem Aufbau von nachhaltigen Finanzierungsstrategien *(Sustainable Financing Strategies)*.[139] Diese Aktivitäten sind allerdings für deutsche Kommunen wenig relevant, weil nicht die Möglichkeit besteht, sich als deutsche Kommune dabei direkt einzubringen; daher wird auf die weitere Darstellung der Aktivitäten der *Cities Alliance* an dieser Stelle verzichtet.

ICLEI – Local Governments for Sustainability: Dieses 1990 gegründete Netzwerk kommunaler Umwelt-Initiativen ist eine globale Vereinigung von Städten, Gemeinden, Regionen und den kommunalen Dachverbänden, die sich für eine nachhaltige und umweltfreundliche Entwicklung einsetzen (derzeit ca. 950 Mitglieder aus 68 Ländern; davon 23 deutsche Kommunen). ICLEI unterhält weltweit 13 Büros. Das Büro von ICLEI Europe ist in Freiburg im Breis-

137 Vgl. FAO (s. a.).

138 Online: http://www.citiesalliance.org/about-ca/about-ca.html (Stand: 15.12.2008).

139 Ebd.

gau ansässig. Unterstützt wird dieses Netzwerk von verschiedenen internationalen Organisationen, Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen wie z. B. UCLG, UNEP *(UN Environment Programme)*, UN-Habitat und UNFCCC *(UN Framework Convention on Climate Change)*, wodurch die Vernetzung der lokalen Ebene mit internationalen Institutionen gewährleistet ist. Die Finanzierung erfolgt zum großen Teil aus den jährlichen Mitgliedsbeiträgen der Kommunen. ICLEI bietet technische Beratung, Trainings, Netzwerke zum Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und Informationssysteme für die Kommunen an, veranstaltet und unterstützt themenrelevante Veranstaltungen, fördert Forschungs- und Pilotprojekte und stellt Informationsmaterialien zur Verfügung. Weiter unterstützt ICLEI lokale Gebietskörperschaften direkt bei der Implementierung von Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung. Thematische Schwerpunkte von ICLEI, die sich auch in den einzelnen Programmen wiederfinden, sind: *Local Action 21* (Unterstützung bei der Implementierung Lokaler Agenda 21-Prozesse), *Sustainable Cities*, *Local Agenda 21*, *climate protection*, *biodiversity*, *water*, *management instruments*, *procurement*. Dabei steht immer das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene im Mittelpunkt.[140]

WMCCC – World Mayors Council on Climate Change: Weiterhin unterstützt ICLEI das Bürgermeisterforum zum Thema Klimawandel durch die Bereitstellung von Personal und Betreuung des entsprechenden Sekretariats. Beim WMCCC handelt es sich um eine Allianz engagierter Bürgermeister aus der ganzen Welt, die 2005 im Zusammenhang mit dem Kyoto-Protokoll ins Leben gerufen wurde. Aufgabe dieser Vereinigung der Bürgermeister ist es, zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls auf lokaler Ebene beizutragen. Den Vorsitz des Zusammenschlusses hält derzeit die Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn. Mit der Absicht, einen Beitrag zum besagten Beschluss der Kyoto-Konferenz (zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention) und zur Erreichung der MDGs, insbesondere des Ziels 7 (Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen), zu leisten, bemüht sich diese Einrichtung u. a., die Vernetzung der Kommunen weltweit voranzutreiben. Für die KEpol ist das Engagement zur Erreichung von MDG 7 auch deshalb von Bedeutung, weil dieses Ziel das Unterziel „Signifikante Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern bis 2020“ einschließt (Teilziel 11).[141]

Die Vielzahl der Vereinigungen, Netzwerke und politischen Akteure auf der internationalen Ebene spiegelt die Wichtigkeit der Kommunen als Partner in der internationalen Politik wieder, zeigt aber auch die Dringlichkeit der Vernetzung der lokalen Gebietskörperschaften auf. Dies resultiert zum einen aus der Erkenntnis über die wachsende Bedeutung des Erfahrungsaustauschs unter den Kommunen in einer globalisierten Welt, zum anderen aus dem Wunsch der Kommunen, auf der Ebene der internationalen Politik gehört zu werden, was durch ein gemeinsames, koordiniertes Auftreten erreicht werden soll.

140 Vgl. online: http://www.iclei.org/index.php?id=iclei-home&no_cache=1, unter 1) → About ICLEI, 2) → Members, 3) → Supporters, 4) Programs (Stand: 15.12.2008).

141 An dieser Stelle könnten noch eine Vielzahl von teils regional- teils themenspezifischen Netzwerken und Akteuren genannt werden (z. B. CITYNET), doch sind diese für die deutschen Kommunen von geringer (nicht allzu großer) Bedeutung sind.

3.5.2 Europäische Ebene

Kommunalverbände

CEMR: Der 1951 gegründete europäische Dachverband der Gemeinden und Regionen Europas vereint über 50 Kommunalverbände aus 37 Ländern und repräsentiert damit ca. 100.000 Kommunen und Regionen Europas. Als europäische Sektion des UCLG (vgl. oben) vertritt dieser Dachverband die Interessen und Belange der Kommunen und Regionen auf europäischer und durch seine Mitgliedschaft bei UCLG auch auf internationaler Ebene. Deutsche Kommunen sind durch den RGRE (die deutsche Sektion des CEMR), den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie den Deutschen Landkreistag vertreten. Bezüglich der KEpol sind besonders die Aktivitäten des CEMR in den Bereichen *International Local Governance* und *North-South Cooperation* sowie indirekt in den Bereichen *Public Services/ Procurement* und *Sustainable Development* von Bedeutung. Entsprechende Arbeitsgruppen gibt es zu den Themen *North South Cooperation*, *World Affairs* und *Public Services and Procurement*. Wie bereits angesprochen vertritt der CEMR seine Mitgliedskommunen gegenüber den verschiedenen Akteuren auch hinsichtlich dieser Themen und setzt sich für deren Interessen in den verschiedenen Gremien ein. Des Weiteren werden Informationsmaterialien erarbeitet und Konferenzen zum Erfahrungs- und Informationsaustausch veranstaltet.

Als europäische Sektion des Weltverbands der Kommunen unterstützt CEMR ebenfalls ausdrücklich die MDGs und arbeitet eng mit der Millenniumskampagne zusammen, um die Aufmerksamkeit aller Ebenen auf dieses Thema zu lenken.[142] Zur Erreichung der MDGs fordert CEMR seine Mitglieder auf, sich der Kampagne anzuschließen, ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele zu leisten und fördert dies mit Konferenzen, Seminaren und der Erstellung von Informationsmaterialien. Außerdem unterstützt CEMR den Weltverband der Kommunen bei der Verbreitung der Millenniumserklärung der Kommunen (s. Anhang 2). Weiterhin arbeitet CEMR (*North South Cooperation Working Group*) eng mit der Europäischen Kommission und dem europäischen Parlament zusammen und erarbeitete mit diesen gemeinsam u. a. das neue thematische Programm „*Non-State actors and local authorities*“ der EU. Daneben setzt sich der Verband für die Umsetzung und die Verbreitung des Konzepts der kommunalen Selbstverwaltung ein, und leistet damit einen wertvollen Beitrag zu den Dezentralisierungsprogrammen in der Entwicklungszusammenarbeit. Grundlage für dieses Engagement ist die *European Charter of Local Self-Government*.[143] Im Bereich der Nord-Süd Zusammenarbeit der Kommunen unterstützt der Verband dieses Engagement durch die Kommunikation von Erfahrungen und Best Practices und bemüht sich, dieses Instrument der internationalen Zusammenarbeit in europäischen Politiken zur internationalen Kooperation zu verankern (vgl. z. B. thematisches Programm der EU „*Non-State actors and local authorities*“).[144]

Die Aktivitäten im Bereich der internationalen Kooperation sind auch im Arbeitsprogramm des CEMR für 2008 festgehalten und beschrieben: *„[…] to strengthen the contribution of Europe's local and regional governments in the international arena for democracy, development, peace,*

142 Vgl. online: http://www.ccre.org/presentationen.htm (Stand: 15.12.2008).

143 Vgl. CEMR (2008a).

144 Vgl. online: http://www.ccre.org/champs_activites_liste_news_en.htm?ID=3129 (Stand: 15.12.2008).

and understanding“[145] Die Absichtserklärung bezüglich der geplanten Aktivitäten für 2008 umfasst dabei die folgenden vier Punkte:[146]

– *To play an effective role as European world region of United Cities and Local Governments (UCLG), in coordination with the individual members.*

– *To promote the role of local and regional government in international development and North-South cooperation, including promotion of MDGs.*

– *To develop cross-cultural dialogue and exchanges between local and regional governments.*

– *To contribute to the international dialogue on sustainable development, climate change and energy efficiency and security.*

Die einzelnen Aktivitäten reichen von der Intensivierung der Zusammenarbeit mit internationalen Netzwerken wie z. B. ICLEI, oder der Organisation und Durchführung von Dialogforen (z. B. *Euro-Arab Cities Forum* in Dubai) und Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch über die Aufbereitung von *Best Practices*, die Unterstützung der Kommunen bezüglich des Zugangs zu finanziellen Ressourcen, bis hin zur Einflussnahme auf europäische und internationale Politiken der internationalen Zusammenarbeit.[147]

Politische Einrichtungen und Institutionen

Europäische Union und ihre Einrichtungen, Initiativen und Programme

Aufgrund verschiedener Förderprogramme, der politischen und institutionellen Unterstützung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen sowie der Einbindung der Kommunen in die europäische Entwicklungspolitik stellen die verschiedenen Gremien und Einrichtungen der Europäischen Union entscheidende Partner der KEpol dar. Die Verankerung der Entwicklungspolitik reicht vom Europäischen Rat und den damit verbundenen Treffen der EU-Entwicklungsminister, über das europäische Parlament bis hin zur Europäischen Kommission als ausführendem Organ der EU und zur Europäischen Investitionsbank.[148] Wichtigste Akteure bei der Durchführung und Koordinierung der europäischen Entwicklungshilfe sind die Generaldirektionen „Entwicklung“ und „Außenbeziehungen“ der Europäischen Kommission. Die Generaldirektion „Außenbeziehungen“ ist für die Zusammenarbeit mit den Partnerländern in Asien, Lateinamerika, dem Mittleren Osten, dem südlichen Mittelmeer, Osteuropa, dem westlichen Balkan und Kaukasus verantwortlich. Die Generaldirektion „Entwicklung“ hingegen ist für die Zusammenarbeit mit Partnern in Afrika, der Karibik und des Pazifik (AKP-Länder) zuständig. Außerdem koordiniert die Generaldirektion „Entwicklung“ die Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und internationalen Organisationen und ist für die Umsetzung der Grundsätze

145 CEMR (2008c).

146 Ebd., 3 f.

147 Ebd.

148 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/euakteure/index.html (Stand: 15.12.2008).

und Leitlinien der europäischen Gemeinschaftshilfe zuständig.[149] Das Amt für Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission, auch *EuropeAid* genannt, setzt die europäische Entwicklungszusammenarbeit in der Praxis um, plant und implementiert die Projekte und Programme der beiden Generaldirektionen. Die Verwaltung der europäischen Entwicklungsprojekte und -programme umfasst den gesamten Projektzyklus von der Auswahl und Prüfung der Projekte bzw. Programme, den Finanzierungsbeschlüssen, der eigentlichen Durchführung bis hin zur Evaluierung.[150] Darunter fällt auch die Ausschreibung, Vergabe und Verwaltung von Fördermitteln und Zuschüssen für Projekte und Programme der Mitgliedsstaaten, die im Rahmen der europäischen Entwicklungshilfe unterstützt werden.

Im Folgenden werden die verschiedenen Förderprogramme und Aktivitäten der Europäischen Union als Ganzes im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik aufgeführt. Eine genaue Beschreibung der Förderprogramme erfolgt allerdings erst im Zusammenhang mit der Analyse bestehender Finanzierungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene.

Als wichtigstes Programm zur Förderung der Aktivitäten lokaler Gebietskörperschaften und Bestandteil des neuen Finanzierungsinstruments der Entwicklungszusammenarbeit DCI (*Development Cooperation Instrument*) 2007–2013 ist das thematische Programm „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess“ zu nennen. Auf der Internetseite der Europäischen Union heißt es dazu: „*Mit diesem thematischen Programm unterstützt die Kommission das Initiativrecht der nichtstaatlichen Akteure und lokalen Behörden, indem sie lokale ‚Eigeninitiativen’ finanziert, wo geografische Programme nicht das geeignete Instrument darstellen, und dadurch andere thematische Programme in spezifischen Sektoren ergänzt. Priorität haben die drei folgenden Maßnahmenbereiche: Maßnahmen in den Entwicklungsländern und -regionen, Sensibilisierungs- und Bildungsmaßnahmen in Europa zum Thema Entwicklung sowie Maßnahmen zur Erleichterung der Koordinierung der Netze der Zivilgesellschaft und lokalen Behörden.*“[151] Mit diesem Programm unterstützt die Europäische Kommission die Innen- und die Außenorientierung der KEpol und zeigt das gleiche Grundverständnis von KEpol, das dieser Studie zugrunde liegt.[152]

Das thematische Programm des neuen Finanzierungsinstruments ersetzt die bisherigen Budgetlinien *„Decentralised Cooperation“* und *„NGO Co-financing“*. Im Rahmen dieser ersten Finanzierungslinie legte die EU bereits 1995 Programme zur Finanzierung von Städtekooperationen zwischen europäischen Städten und Städten Lateinamerikas (URB AL), Asiens (Asia URBS) und der mediterranen Nachbarstaaten der EU (Med URBS) auf, die teilweise noch laufen, wie z. B. URB AL, dessen Laufzeit der 3. Phase für 2008 bis 2012 geplant ist.[153] Gemeinsames Ziel dieser Programme war und ist es, thematische Netzwerke zwischen lokalen Gebietskörperschaften zu initiieren und zu unterstützen.

Daneben unterstützt die Europäische Kommission die KEpol europäischer Kommunen durch Förderung von Städtepartnerschaften sowie Initiativen im Bereich der fairen Beschaffung,

149 Vgl. ebd.: http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/euakteure/europaeische_kommission/index.html (Stand:: 15.12.2008).

150 Vgl. ebd.: http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/euakteure/praxis_der_eu_zusammenarbeit/europeaid.html (Stand: 15.12.2008).

151 Europäische Union (s. a. [b]).

152 Ebd.

153 Vgl. Europäische Kommission (2008a).

bzw. zum Fairen Handel. Dabei wird hauptsächlich versucht, den rechtlichen Rahmen und die Zertifizierung von fair gehandelten Produkten voranzutreiben. Im Rahmen der *European Development Days* 2008 (15.11.–17.11.2008 in Straßburg), die sich dem Thema *„Local Authorities and Development"* widmeten, gab es einen Aufruf zu Twinning-Initiativen zwischen Kommunen aus den EU-Mitgliedsländern und Kommunen aus Entwicklungsländern. Nach Auswahl der von der Jury angenommenen Initiativen wurden Repräsentanten der beiden Partner zur Unterzeichung der Twinning-Vereinbarung zu den Entwicklungstagen eingeladen.[154]

Obwohl das kommunale Selbstverwaltungsrecht im Vertrag über die Europäische Union (EUV) nicht rechtlich verankert ist (vgl. Anhang 7), sollte nicht vergessen werden, dass Europas lokale Gebietskörperschaften durch den 1994 gemäß Art. 263 Abs. 1 EGV (EG-Vertrag – Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft) geschaffenen **Ausschuss der Regionen (AdR)** auf EU-Ebene repräsentiert sind.[155] Es handelt sich dabei jedoch lediglich um einen beratenden Ausschuss, der gemäß Art. 265 EGV in den Fällen von der Europäischen Kommission oder dem Ministerrat gehört werden muss, in denen das EU-Recht dies vorschreibt. Zudem kann der Ausschuss, *„wenn er der Auffassung ist, dass spezifische regionale Interessen berührt werden"* (Art. 265 EGV), eine Stellungnahme abgeben. Über Miteinscheidungs- oder Klagerecht verfügt der Ausschuss jedoch nicht.[156]

Auf europäischer Ebene gibt es noch weitere politische Institutionen und Akteure, die als Ansprechpartner für die Kommunen generell, wie auch bezüglich entwicklungspolitisch relevanter Themen genutzt werden können; die ebenfalls eigeninitiativ Veranstaltungen initiieren und durchführen, Wettbewerbe ausschreiben und verwalten sowie Informationsmaterialien erarbeiten und bereitstellen.

Europarat

An dieser Stelle sind besonders das Nord-Süd Zentrum und der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) des Europarats (nicht zu verwechseln mit dem Rat der Europäischen Union) zu nennen. Das Nord-Süd Zentrum des Europarats ist für die Kommunale Entwicklungspolitik von Bedeutung, da es explizit mit einer Partnerstrukur des "Quadrilogs" arbeitet, die auch in seinen Statuten verankert ist: *"Governments, parliaments, local and regional authorities and civil society organisations constitute the partners in the ‚quadrilogue' and are involved in the Centre's activities."* Die Arbeit des Zentrums basiert auf den drei Prinzipien Dialog, Partnerschaft und Solidarität. Insbesondere die Veranstaltung des *„Lisbon Forums"* ist eine Plattform für den Erfahrungsaustausch internationaler kommunaler Akteure. Zu den Themenschwerpunkten zählt u. a. auch demokratische Regierungsführung.

Diese Veranstaltungsform findet seit 1994 statt. 2004 führte das Nord-Süd Zentrum in Kooperation mit SKEW/InWEnt und *Towns and Development* das Lisbon Forum unter dem Titel *„Social Cohesion and Local and Regional Sustainability Strategies: The role of Civil Society and Local Authorities'"* durch. In den letzten Jahren hat sich als Arbeitsschwerpunkte des Zentrums die Zielgruppe Jugendliche und das Thema interkultureller Dialog herauskristallisiert. Das

154 Vgl. Michel (2008).

155 Deutschland ist in diesem Ausschuss mit 24 Vertretern repräsentiert, darunter jedoch lediglich drei Vertreter der Kommunen in Deutschland, genauer gesagt der der kommunalen Spitzenverbände (Burgi 2008, 35).

156 Vgl. Arndt / Fischer (2008, 98); Geis (2008, 28 ff., 203 f.); Burgi (2008, 35; u. a.).

Nord-Süd Zentrum kooperiert mit dem Kongress europäischer Gemeinden und Regionen, dem KGRE.[157]

Als Stimme der Kommunen und Regionen im Europarat vertritt der KGRE die Interessen der lokalen Ebene im Europarat und gegenüber den Regierungen.[158] Weiterhin dient der Kongress europäischen Vertretern der Gemeinden und Regionen als Diskussionsforum. Wichtigster Beschluss war die europäische **Charta zur kommunalen Selbstverwaltung**, deren Umsetzung der KGRE in den neuen Mitgliedstaaten der EU unterstützt. Dieses völkerrechtliche Dokument, dass von fast allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde, darunter auch Deutschland, dient häufig auch als Diskussionsgrundlage für eine sog. Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung. Dieser kommt in der Entwicklungszusammenarbeit besonders im Hinblick auf Dezentralisierungsbemühungen und Stärkung der kommunalen Ebene in den Partnerländern Bedeutung zu. Insofern sind die Erfahrungen des KGRE auch international gefragt. Der KGRE vertritt das europäische Konzept der kommunalen Selbstverwaltung nach außen bzw. propagiert diese, wie z. B. im Fall von Israel und Palästina, wo von der kommunalen Selbstverwaltung auch ein Beitrag zur Konfliktbewältigung erhofft wird.[159] Der KGRE ist zudem im oben genannten *North-South Centre* vertreten, in welchem er die Interessen der lokalen Gebietskörperschaften vertritt. Deutschland ist insgesamt durch 18 repräsentative Vertreter (inklusive deren 18 Vertreter) der Kommunen und der Landtage in diesem Gremium prominent vertreten. Als Sekretariate fungieren die jeweiligen Abteilungen (Europa und internationale Angelegenheiten) der kommunalen Spitzenverbände.[160]

Europäische Netzwerke

Klimabündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder

Das 1990 gegründete Bündnis zählt heute über 1400 Mitgliedskommunen (darunter ca. 400 deutsche Städte und Gemeinden),[161] die gemeinsam zum Ziel haben, sich der globalen Umweltprobleme auf lokaler Ebene anzunehmen und Verantwortung zu übernehmen. Komplementär zum Ziel der Reduktion von klimaschädlichen Treibhausgasen[162] sind die europäischen Kommunen mit diesem Bündnis eine Partnerschaft mit den indigenen Völkern Amazoniens eingegangen, um deren Lebensraum zu erhalten und damit den Schutz des Regenwalds zu unterstützen. Aus diesem Grund ist auch der Dachverband der neun nationalen Indianerorganisationen Amazoniens (COICA – *Coordinadora de las Organizaciones Indigenas de la Cuenca*

157 Vgl. online: http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/default_EN.asp (Stand: 31.01.2009).

158 Direkte Zuwendungen für ihr Engagement in der internationalen Entwicklungshilfe können Kommunen aber weder von KGRE noch vom North-South Centre beziehen.

159 CLRA (2007, 25).

160 Vgl. online: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=18 (Stand: 15.12.2008).

161 Vgl. Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder (2008).

162 *„Die Mitglieder des Klimabündnisses verpflichten sich zu einer kontinuierlichen Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen. Ziel ist es den CO_2-Ausstoß alle fünf Jahre um 10 Prozent zu reduzieren. Dabei soll der wichtigste Meilenstein einer Halbierung der Pro-Kopf-Emissionen (Basisjahr 1990) bis spätestens 2030 erreicht werden.“,* aus der Satzungsänderung aus dem Jahr 2007 *„Das CO_2-Reduktionsziel des Klima-Bündnis“.*

Amazonica) vertreten. In der „Erklärung von Bozen“ der Mitgliederversammlung aus dem Jahr 2000 werden als Ziele und Handlungsfelder des Bündnisses die Verringerung der Treibhausgasemissionen, die Unterstützung der indigenen Völker und der Erhalt der Tropenwälder und ihrer biologischen Vielfalt genannt. Maßnahmen im Bereich der Reduktion von Treibhausgasen konzentrieren sich demnach auf die Themen Energieeffizienz, Nutzung regenerativer Energien, Verkehrspolitik und Stadtentwicklungsplanung, Beschaffung sowie die Einbindung der Handlungsfelder des Bündnisses in die Lokalen Agenda 21-Prozesse. Zur Unterstützung der indigenen Völker sollen besonders deren Rechte in nationalen und internationalen Strategien (z. B. ILO-Konventionen, Biodiversitätskonvention) unterstützt und gestärkt, der Dialog über die nachhaltige Nutzung der Regenwälder zwischen Regierungen, Privatsektor und der betroffenen Bevölkerung vorangetrieben sowie Projekte vor Ort und zwischen Kommunen in Nord und Süd gefördert werden. Im Zusammenhang mit den Zielen steht vor allem die kommunale Beschaffungspolitik im Mittelpunkt. Die Mitglieder verpflichten sich darauf, in der Beschaffung auf Tropenholz aus Raubbau und Primärwäldern zu verzichten. Weiterhin sollen Maßnahmen unterstützt und durchgeführt werden, die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der indigenen Bevölkerung beitragen. Dazu zählt auch die Förderung von Ansätzen der Zertifizierung von Hölzern und anderen (Tropen-)Waldprodukten nach ökologischen und sozialen Kriterien. Um diese Ziele zu erreichen, verpflichten sich die Mitgliedskommunen auf gemeinsame Schritte zur Vorgehensweise im Bereich „kommunaler Klimaschutz“ und „kommunale Nord-Süd-Zusammenarbeit“.[163]

Auf die sehr umfangreichen Projekte und Kampagnen kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen eingegangen werden. Neben der **Selbstverpflichtung** der Mitgliedskommunen fördert das Klimabündnis diese lokalen Bemühungen, indem Methoden und Instrumente zur Durchführung lokaler Kampagnen zur Bildungsarbeit (z. B. *Climate Toolbox*) oder zur Entwicklung kommunaler Aktionspläne einschließlich der Bereitstellung entsprechender Indikatoren (z. B. *Climate Compass*) entwickelt werden und Konferenzen / Workshops zum Erfahrungsaustausch durchgeführt werden, Preise für *Best-Practice*-Ansätze (z. B. *Climate Star*) verliehen werden, die Bildungsarbeit zu Themen des Klimawandels und der Armutsbekämpfung in den Partnerregionen vorangetrieben wird oder die politischen Ziele des Bündnisses im Dialog mit anderen Organisationen und Einrichtungen verbreitet und öffentlichkeitswirksam gemacht werden. Viele der Projekte und Programme sind EU-finanziert und befassen sich direkt mit umweltrelevanten Maßnahmen in europäischen Kommunen.[164] Daneben werden aber auch **Projekte in den Partnerregionen** des Amazonasgebiets gefördert sowie **Projektpartnerschaften** zwischen europäischen Kommunen und Gemeinden unterstützt. Eine solche Unterstützung der Projektzusammenarbeit, die häufig von den nationalen Koordinierungsstellen des Klima-Bündnisses koordiniert wird, kann von der Vorbereitung bis hin zur Durchführung der von europäischen Mitgliedskommunen finanzierten Projekte reichen. Die Beiträge der Mitglieds-

163 a) Aufstellung kurz- und mittelfristiger Zielsetzungen sowie von Einzelzielen in den verschiedenen Handlungsfeldern, die eine Überprüfung der Fortschritte ermöglichen; b) Aufstellung und Umsetzung kommunaler Aktionsprogramme, die sich am Klima-Bündnis-Maßnahmenkatalog orientieren; c) Vereinbarung von Instrumenten zur Erfolgskontrolle der Ziele, insbesondere zur Bilanzierung der CO_2-Emissionen und zum Monitoring weiterer Indikatoren; d) Verstärkte Einflussnahme auf die politische Gremien Europas und der europäischen Staaten sowie die internationale Staatengemeinschaft zur Umsetzung der Ziele (vgl. Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder (2000, 2 f.).

164 Vgl. online: http://www.klimabuendnis.org/our_activities.html >Projects and Campaigns (Stand: 15.12.2008).

kommunen fließen generell zu 100 % in die Projekte und Unterstützungsleistungen des Netzwerks ein.[165] Für das im Rahmen dieser Studie zu untersuchende Handlungsfeld der KEpol sind neben der Unterstützung der indigenen Bevölkerung hinsichtlich ihres Lebensraums vor allen Dingen die Aktivitäten im Bereich der sozial- und umweltverträglichen Beschaffung direkt relevant bzw. können von den europäischen Kommunen genutzt werden. Indirekt spielen natürlich auch die umweltpolitischen Maßnahmen innerhalb Europas eine Rolle im Hinblick auf den globalen Klimawandel.

Eurocities

Bei Eurocities handelt es sich um ein Netzwerk europäischer Großstädte (davon 14 aus Deutschland), welches die Bemühungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa unterstützt, um die Lebenssituationen der Bürger europäischer Großstädte zu verbessern. Die Aktivitäten reichen von ökonomischer Entwicklung, Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, städtischer Umwelt- und Klimaschutz bis hin zu Themen wie Arbeit, Kultur, Bildung, Mobilität und Transport. Auf der Internetseite des Netzwerks wird weiterhin das Arbeitsfeld internationale Kooperation angegeben, allerdings finden sich keine aktuellen Angaben über entwicklungspolitisch relevante Aktivitäten. 2006 ist das Projekt *PRO ACT* ausgelaufen, das zum Ziel hatte, die dezentrale Zusammenarbeit zwischen Europa und Asien zu verbessern. Das im Rahmen des EU-Programms *Asia Urbs* kofinanzierte Projekt förderte den Dialog zwischen Städten Asiens und Europas mit Geberorganisationen, organisierte den Erfahrungsaustausch, identifizierte und bereitete Pilotvorhaben vor. Auf deutscher Seite waren die Städte Frankfurt und Stuttgart beteiligt.[166] Als ein weiteres Projekt des Eurocities-Netzwerk, das einen Beitrag zur KEpol leistet, allerdings auch bereits ausgelaufen ist, ist CARPE (*Cities As Responsible Purchasers in Europe*) zu nennen. Im Rahmen dieses Projektes haben sich zwischen 2004 und 2005 12 Mitgliedsstädte, darunter die Stadt Bonn, zusammengetan, um Möglichkeiten der öffentlichen Beschaffung unter Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialkriterien herauszuarbeiten. Die Aufbereitung von entsprechenden Erfahrungen und Möglichkeiten in Bereichen wie *FairTrade* oder *green procurement* wurde in verschiedenen Informationsmaterialien und Studien festgehalten. Weiterhin wurde die Online-Plattform CARPE entwickelt, die auch heute noch zur Verfügung steht und über die erarbeiteten Produkte informiert (vgl. dazu: http://www.carpe-net.org/).[167] Da sich die aktuellen Handlungsfelder allerdings vornehmlich auf die Situationen innerhalb Europas beschränken, sieht man von den indirekten Wirkungen umweltschonender Maßnahmen ab, ist derzeit kein direkter Bezug zur Entwicklungspolitik zu erkennen.

Thematische Netzwerke im Rahmen des URB-AL-Programms der EU

Im Rahmen des EU-Förderprogramms URB-AL (vgl. oben) wurden in den ersten beiden Phasen, neben der Förderung kommunaler Projekte in den 13 Schwerpunktthemen Netzwerke zu diesen Themen initiiert, welche jeweils von einer Kommune organisiert und koordiniert wer-

165 Vgl. Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder (2007).

166 Vgl. online: http://www.proact-cooperation.org (Stand: 15.12.2008).

167 Vgl. online: http://www.eurocities.org/main.php > Eurocities activities > projects > page 3 > CARPE – Cities As Responsible Purchasers in Europe (Stand: 15.12.2008).

den. Diese **13 thematischen Netzwerke** umfassen die Themen:[168] *drugs and towns; conservation of historic urban contexts; democracy in towns; the town as a promoter of economic development; urban social policies; urban environment; management and control of urbanization; control of urban mobility; local finance and participative budgets; the fight against urban poverty; promoting the role of women in local decision-making bodies; towns and the information society; citizens' safety in towns*. Aufgabe der Netzwerke ist die Verbreitung von Informationsmaterialien unter den Mitgliedern, die Veranstaltung regelmäßiger Arbeitstreffen und die kontinuierliche Vernetzung der Mitglieder.[169] Bremen koordinierte das Netzwerk zur Informationsgesellschaft in Städten, Stuttgart das Netzwerk zur urbanen Mobilität. Verschiedene Kommunen, darunter Stuttgart als Koordinator des thematischen Netzwerks Nr. 8 „Steuerung der urbanen Mobilität", haben diese Netzwerke aber über den EU-geförderten Koordinierungszeitraum (2000 – 2003) aufrechterhalten und weiterentwickelt. Das daraus auf Initiative der Stadt Stuttgart entstandene Netzwerk ***„Cities for Mobility"*** fördert weiterhin die *„[…] transnationale Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen, Verkehrsbetrieben, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft […]."*[170] Aktuell zählt das Netzwerk 441 Mitglieder aus 63 Ländern (ca. 100 aus Deutschland, davon 14 lokale Gebietskörperschaften). Die Handlungsfelder umfassen die Themen „sozial gerechte Mobilität", „wirtschaftsfördernde Mobilität" und „umweltfreundliche Mobilität"[171]. 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 Fragstellungen.[172]

Ein entwicklungspolitischer Mehrwert solcher Netzwerke aus Industrie- und Entwicklungsländern ergibt sich dabei allein schon durch die Beteiligung der Kommunen und den dadurch induzierten Erfahrungsaustausch.

3.5.3 Bundesebene

Im Hinblick auf die relevanten Akteure der KEpol in Deutschland auf bundesstaatlicher Ebene wird in diesem Abschnitt ebenfalls eine Unterteilung in Kommunalverbände sowie politische bzw. staatliche Einrichtungen und Durchführungsorganisationen unternommen, die vorherige Klassifizierung „Netzwerke" wird an dieser Stelle allerdings durch die Rubrik „Stiftungen, kirchliche Einrichtungen, NROs und andere Akteure" ersetzt.

168 Online: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/detail_en.htm (Stand: : 15.12.2008).

169 Vgl. ebd.

170 Online: http://www.cities-for-mobility.net/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=95 (Stand: 15.12.2008).

171 Online: http://www.cities-for-mobility.net/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=98 (Stand: 15.12.2008).

172 Online: http://www.cities-for-mobility.net/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=97 (Stand: 15.12.2008).

Kommunalverbände

In Deutschland gibt es entsprechend den verschiedenen Formen lokaler Gebietskörperschaften, die kommunalen Dachverbände Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) sowie den Deutschen Landkreistag (DLT). Diese kommunalen Spitzenverbände vertreten ihre jeweiligen Mitglieder und deren Interessen auf Bundesebene sowie im oben genannten CEMR, dessen deutsche Sektion im DST angesiedelt ist. Diese deutsche Sektion des CEMR, zusammengesetzt aus ca. 600 international engagierten Kommunen und den drei Kommunalverbänden sowie weiteren kommunalen Vereinigungen,[173] ist der wohl wichtigste Akteur auf Verbandsebene, da er sich ausschließlich mit internationalen Belangen befasst und damit auch die entwicklungspolitischen Aktivitäten der lokalen Gebietskörperschaften in Deutschland bündelt und nach außen vertritt. Nichtsdestoweniger haben auch die verschiedenen Kommunalverbände sich des Themas der KEpol angenommen.

RGRE (Deutsche Sektion): Wie gezeigt vertritt die deutsche Sektion des RGRE deutsche Kommunen und Kommunalverbände auf internationaler Ebene. Zur Unterstützung kommunaler Aktivitäten im Bereich der Entwicklungspolitik stellt der RGRE, deutsche Sektion auf seiner Internetseite verschiedene Informationsmaterialien zu relevanten Akteuren, Förderprogrammen, Auszeichnungen und Preisen sowie zu Veranstaltungen zur Verfügung. Des Weiteren sammelt die deutsche Sektion des RGRE entsprechende Publikationen und politische Erklärungen als Berufungsgrundlage für die Kommunen. Ausgehend von einer Befragung aus dem Jahre 2004 führt der Rat eine Datenbank zu kommunalen Entwicklungspartnerschaften, *„[...] die es Kommunen erleichtern soll, sich mit anderen relevanten Akteuren auszutauschen, Kontakte herzustellen und so einen effektiven Erfahrungsaustausch zu ermöglichen*“[174] (vgl. Kapitel 3.7). Im Rahmen der Zeitschrift „Europa kommunal“ wird das Thema der Entwicklungspolitik immer wieder aufgegriffen und damit in der kommunalpolitischen Landschaft verbreitet (vgl. z. B. Ausgabe 6/2004; 1/2006).

Deutscher Städtetag: Der DST vertritt und koordiniert seine Mitglieder und deren Interessen gegenüber den Ländern, dem Bund, der Europäischen Union sowie weiteren Organisationen speziell hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung.[175] Als Mitglied des RGRE unterstützt der DST ebenfalls ausdrücklich die Millenniumserklärung der Kommunen und bietet als Basis für ein Engagement seiner Mitglieder eine entsprechende Erklärung an. Der Geschäftsführer des DST ist gleichzeitig auch Generalsekretär der deutschen Sektion des RGRE. Der Büroleiter des Europabüros des DST in Brüssel vertritt als Leiter der Geschäftstelle des RGRE, deutsche Sektion, diesen u. a. im Weltverband der Kommunen und ist für das Thema „kommunale Entwicklungszusammenarbeit“ zuständig.[176] Neben dieser direkten Einbindung des DST in europäische und internationale Prozesse und Entscheidungen der Kommunalverbände ist der DST eine Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) eingegangen. Damit soll der Rolle der Kommunen bei der Gestaltung der globalen Entwicklung Rechnung getragen werden und sollen die Erfahrungen der deutschen Kommunen in die

173 Online: http://www.rgre.de/, unter: Organisation (Stand: 15.12.2008).

174 Ebd.: http://www.rgre.de/, unter: Kommunale Entwicklungszusammenarbeit → Datenbank zu kommunalen Entwicklungsprojekten.

175 Online: http://www.staedtetag.de/10/wir/aufgaben/index.html (Stand: 15.12.2008).

176 Online: http://www.rgre.de/, unter: Geschäftstelle: Das Team der deutschen Sektion (Stand: 15.12.2008).

internationale Entwicklungszusammenarbeit einfließen (vgl. unten). Zu diesem Zweck vertritt der DST die kommunalen Spitzenverbände auch in der Programmkommission der SKEW / InWEnt.

Deutscher Städte- und Gemeindebund: Als Kommunalverband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vertritt der DStGB seine Mitglieder auf den verschiedenen Ebenen, wiederum vor allem im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung. Wie auch der DST unterstützt der DStGB die Millenniumserklärung der Kommunen und ermutigt diese, sich an der Millenniumskampagne zu beteiligen. Auch der DStGB unterhält ein Europabüro in Brüssel, welches für die internationalen Angelegenheiten des Verbandes zuständig ist.

Deutscher Landkreistag: Ähnlich den beiden anderen Kommunalverbänden koordiniert und vertritt der DLT seine Mitglieder national und durch seine Einbindung in die deutsche Sektion des RGRE auch international. Eine ausdrückliche Unterstützung der MDGs und eine Ermutigung der Mitglieder, dazu einen Beitrag zu leisten, konnte allerdings nicht gefunden werden. Zudem liegt derzeit keine eigene Millenniumserklärung des DLT für seine Mitgliedskommunen vor. Diese können sich jedoch den Erklärungen des RGRE (deutsche Sektion), bzw. des DST oder des DStGB anschließen. Bis Ende 2007 unterzeichneten von den deutschen Landkreisen allerdings nur der Rhein-Sieg-Kreis und der Rhein-Hunsrück-Kreis eine solche Erklärung.[177]

Insgesamt sind aktuell ca. 65 deutsche Kommunen[178] dem Aufruf des RGRE (deutsche Sektion), DST, und DStGB gefolgt und haben die Millenniumserklärung der Kommunen unterzeichnet. Neben der Erklärung der Kommunen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele zu leisten und dahin gehend die in der Erklärung aufgeführten Maßnahmenbereiche (vgl. Anhang) hinsichtlich deren Umsetzung zu prüfen, stellt diese Erklärung weiterhin eine Aufforderung an die Bundesregierung dar, die Kommunen bei ihrem Engagement zu unterstützen und als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit anzuerkennen.[179]

Ministerien und staatliche Durchführungsorganisationen

Bundesministerien: Neben dem für die deutsche Entwicklungspolitik in erster Linie zuständigen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Auswärtigen Amt (AA) treten mittlerweile verschiedene andere Ministerien als Akteure der internationalen Zusammenarbeit auf, wie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) oder das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Als zuständiges Ministerium für die internationale Entwicklungszusammenarbeit ist das BMZ mit folgenden Aufgaben[180] betraut:

177 Vgl. SKEW / InWEnt (2008).

178 Zahl resultiert aus einem Abgleich verschiedener Auflistungen der Unterzeichner: 1) ebd. 2) Millenniumserklärung der Kommunen 2007/2008; online: http://www.rgre.de/, unter: Kommunale Entwicklungszusammenarbeit → Millennium Development Goals – Deutsche Millenniumskampagne → Liste der Kommunen, die die Millenniumserklärung unterzeichnet haben.

179 Vgl. Deutscher Städtetag (verabschiedet im Februar 2007).

180 Vgl. online: http://www.bmz.de/de/ministerium/aufgaben/index.html (Stand: 15.12.2008).

– Gestaltung der Grundsätze deutscher Entwicklungspolitik,

– Zusammenarbeit mit den Partnerländern,

– Zusammenarbeit auf internationaler Ebene,

– Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Organisationen,

– Erfolgskontrolle.

Im Auftrag des BMZ wird die Zusammenarbeit mit den Partnerländern durch die deutschen Durchführungsorganisationen (s. unten) ausgeübt. Die Maßnahmen werden aus dem BMZ-Haushalt finanziert und die Ergebnisse von diesem kontrolliert.

In Deutschland gibt es bisher keine Haushaltstitel des BMZ zur unmittelbaren Förderung des entwicklungspolitischen Engagements der Kommunen. Ihre Aktivitäten im Ausland können deshalb nur durch direkte Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganisationen in die internationale Entwicklungszusammenarbeit eingebunden werden.[181] Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) bei InWEnt unterstützt im Auftrag der Bundesregierung generell entwicklungspolitische Maßnahmen der Kommunen. Allerdings hat die SKEW nicht die Aufgabe, die Kommunen im Rahmen einzelner Projekte finanziell zu unterstützen. Eine finanzielle Förderung der KEpol kann aber dann stattfinden, wenn Kommunen mit lokalen NROs oder so genannten Partnerschaftsvereinen zusammenarbeiten, falls diese als förderfähig gelten. In diesem Fall fließen die Finanzmittel allerdings direkt an die Partner der kommunalen Gebietskörperschaften und nicht in den Haushalt der Kommunen. Auf die verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten mit den Durchführungsorganisationen bzw. die Unterstützungsleistungen durch die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt wird nachstehend genauer eingegangen.

Die **KfW Entwicklungsbank** (Kreditanstalt für Wiederaufbau) führt im Auftrag der Bundesregierung die finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern durch. Zwar widmet sich die KfW Entwicklungsbank verstärkt dem Thema der Stadt- und Kommunalentwicklung in den Partnerländern der deutschen EZ, eine Einbindung oder gar finanzielle Unterstützung des entwicklungspolitischen Engagements deutscher Kommunen ist allerdings nicht zu erkennen.

Die **Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** führt als Bundesunternehmen u. a. die technische Zusammenarbeit im Auftrag der Bundesregierung durch. Sie berät die Akteure in den jeweiligen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung und implementiert gemeinsam mit den Partnern Projekte, um die notwendigen Reformprozesse zu unterstützen. Zu diesen Akteuren gehören auch die lokalen Gebietskörperschaften in den Kooperationsländern. Im Rahmen der „Kommunal- und Stadtentwicklung“ berät die GTZ in den verschiedensten kommunalen Themenfeldern, von der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, der lokalen Wirtschaftsförderung bis hin zu klimarelevanten Ansätzen und dem Schutz des kulturellen Erbes. In diesem Kontext verfolgt die GTZ einen Mehrebenen-Ansatz, um die Rolle der Kommunen im gesamtstaatlichen Kontext der Partnerländer zu stärken und sicherzustellen, dass die notwendigen Ressourcen und Institutionen langfristig bereitgestellt werden. Grundelemente des Ansatzes der GTZ im Bereich der Kommunal- und Stadtentwicklung sind die Un-

181 Vgl. Breckner (2004b, 208).

terstützung einer guten (lokalen) Regierungsführung, der Aufbau von entsprechenden Institutionen und Kapazitäten sowie die Einführung partizipativer Konzepte bei der Entscheidungsfindung.[182]

Um bei der Beratung der kommunalen Entscheidungsträger auf die Erfahrungen und das Know-how deutscher Kommunalexperten aufbauen zu können, ist die GTZ 2002 eine Kooperation mit dem Deutschen Städtetag eingegangen (Kooperationsprojekt „Förderung von Partnerschaften kommunaler Verbände"). Vornehmliches Ziel ist die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung in Entwicklungsländern als Beitrag der Demokratieförderung und in diesem Zusammenhang auch die Unterstützung und der Aufbau entsprechender Verbandsstrukturen in den Partnerländern. Zu diesem Zweck wurde eine Datenbank über Mitarbeiter deutscher Kommunen entwickelt, die als Berater zu den unterschiedlichen Themen im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit eingebunden werden können. Verwaltet wird diese Datenbank vom Deutschen Städtetag. Um die Entwicklungspolitik systematisch mit den Potenzialen auf kommunaler Ebene zu verbinden, ist auch die Datenbank zu kommunalen Entwicklungspartnerschaften deutscher Kommunen gemeinsam mit dem DST erarbeitet worden, die von der deutschen Sektion des RGRE verwaltet wird (vgl. Kapitel 3.7).[183] Besonders wird auch die Vernetzung mit und zwischen anderen Kommunalverbänden (insbesondere in Entwicklungsländern) gefördert. Aufgrund der Mitgliedschaft des DST in internationalen Kommunalverbänden hat sich als wesentlich für den Erfolg des Vorhabens „Förderung von Partnerschaften kommunaler Verbände" der GTZ (Eigenmaßnahme) herausgestellt, die Zusammenarbeit auf die Kooperation mit weiteren Kommunalverbänden auszuweiten (CEMR, UCLG). In diesem Zusammenhang ist die Netzwerkbildung mit Blick auf den Aufbau bzw. die Unterstützung von Verbandsstrukturen in den Partnerländern in den Mittelpunkt gerückt. Befördert wurde diese Entwicklung der Eigenmaßnahme durch die Gründung des Weltverbands der Kommunen (UCLG) 2004.[184]

In Einzelfällen unterstützt die GTZ auch direkt kommunales Engagement bzw. bindet deutsche Kommunen konkret in ihre Arbeit mit ein.[185] Im Auftrag des BMZ unterstützt die GTZ zudem das Städtenetzwerk Kaukasus (Laufzeit 2002 – 2009). Im Rahmen der Kaukasus-Initiative des BMZ soll das Städtenetzwerk Kaukasus durch die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen einen Beitrag zur kommunalen Selbstverwaltung, zur verbesserten Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sowie zur Mobilisierung von Entwicklungspoten-

182 Vgl.: Meinert / Feix (2005) und online: http://www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/stadtentwicklung/5619.htm (Stand: 15.12.2008).

183 Vgl. online: http://www.rgre.de/, unter: Kommunale Entwicklungszusammenarbeit → Datenbank zu kommunalen Entwicklungsprojekten. (Stand: 15.12.2008).

184 Interview mit Frau Stremplat-Platte (GTZ), Projektverantwortliche der Eigenmaßnahme „Förderung von Partnerschaften kommunaler Verbände" am 19.09.08 am DIE und am 05.11.08 telefonisch.

185 Vgl. dazu: z. B. Kooperation mit der Stadt Stuttgart, um einerseits deren Bemühungen im Rahmen der „Stuttgarter Partnerschaften ‚Eine Welt'" (Vernetzung verschiedener Akteure zu bestimmten Themenfeldern) durch ihr entwicklungspolitisches Know-how zu unterstützen und um andererseits mögliche Synergieeffekte zwischen den Aktivitäten der Stadt Stuttgart und der Arbeit der GTZ zu identifizieren und zu fördern (Fachgebiete: Mobilität, Stadtplanung und Integration). Auf Nachfrage der Partnerkommunen der GTZ werden z. B. Kontakte zu den entsprechenden Ämtern in Stuttgart aufgebaut und Besuche organisiert (vgl. Interview Frau Stremplat-Platte); Zusammenarbeit der GTZ mit der Stadt Köln (u. a. Fachkräfteaustausch) im Rahmen des Projekts zur Jugendförderung in Chile (Interjoven) seit 1998; oder gemeinsame Erarbeitung eines nachhaltigen Tourismuskonzepts zwischen Heidelberg und Aleppo (Syrien) auf Initiative des GTZ – Projekts zur Altstadtsanierung in Aleppo (2002).

zialen und zur Einbindung der Zivilgesellschaft beitragen. Diese Kooperationen zwischen den Städten wurden auf bereits bestehenden Städtepartnerschaften aufgebaut und durch Beratungs- und Trainingsmaßnahmen der GTZ unterstützt und konkretisiert. Weiterhin wurden Mittel zur Umsetzung verschiedener Kleinprojekte bereitgestellt. Das Projekt fördert die Partnerschaften „Saarbrücken – Tbilisi (Georgien)“, „Biberach – Telawi (Georgien)“ und „Ludwigshafen am Rhein – Sumgait (Aserbaidschan)“. Von der GTZ organisierte (Fach-)Seminare sollen den Austausch auch zwischen den Partnerschaften fördern und eine Querverbindung herstellen.[186]

In der Vergangenheit hat die GTZ außerdem einige Studien in Auftrag gegeben und Informationsmaterialien zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit erarbeitet.[187]

In dem dieser Studie zugrunde liegenden Verständnis der KEpol unterstützt die GTZ demnach nur am Rande die Aktivitäten deutscher Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit. Vielmehr macht sie sich deren Know-how zunutze. Da die Technische Zusammenarbeit gerade in der Kommunal- und Stadtentwicklung darauf ausgerichtet ist, gesamtstaatliche Reformprozesse auf allen Ebenen in den Partnerländern anzustoßen und zu unterstützen, werden diese Bemühungen nur exemplarisch von konkreten Maßnahmen in einzelnen Kommunen flankiert.

Als Durchführungsorganisation und weitere Säule des deutschen EZ -Systems führt **InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH weltweit** Maßnahmen der Personalentwicklung, der Weiterbildung und des Dialogs für Fach- und Führungskräfte im Auftrag der Bundesregierung und der Länder durch (PZ – Personelle Zusammenarbeit). [188]

Thematisch sind die Aktivitäten den Bereichen „internationale Zusammenarbeit“, „Wirtschaft“ (im Rahmen der Außenwirtschaftsbeziehung der Bundesregierung), „Weltweit lernen“ und „Bildung für Entwicklung“ zugeordnet. Unter dem Themenfeld „internationale Zusammenarbeit“ gehört Stadtentwicklung als Handlungsfeld zum Bereich „Wirtschaft und Beschäftigung“. In diesem Kontext führt InWEnt Maßnahmen zur Qualifikation ausländischer Führungskräfte durch. Das *Capacity Development* soll Verwaltungsangestellte in den Partnerländern darin stärken, *„[...] Veränderungsprozesse in Gang zu setzen und ihre Behörden so umzugestalten, dass sich die Bevölkerung an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen kann.*“[189] Dieser Ansatz ist komplementär zu dem Konzept der GTZ im Bereich der Kommunal- und Stadtentwicklung, und die jeweiligen Aktivitäten der Personellen Zusammenarbeit (InWEnt) und der Technischen Zusammenarbeit (GTZ) ergänzen sich. Allerdings sind diese Maßnahmen nach außen gerichtet und befassen sich nicht oder nur wenig mit den Aktivitäten deutscher Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit. Die kommunalen Akteure Deutschlands in die Entwicklungspolitik allgemein und speziell im Rahmen der Kommunal-

186 Vgl. Breckner (2004b, 29 ff.); und online: http://www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/georgien/13325.htm.

187 Z. .B.: *„Kommunale Entwicklungszusammenarbeit – Leitfaden zur Gestaltung von Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“* (2004) oder *„Kommunale Entwicklungszusammenarbeit – Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern und Transformationsstaaten“* (2003).

188 Vgl. online: http://www.inwent.org/capacity_building/index.php.de (Stand: 31.01.2009).

189 Vgl. online: http://www.inwent.org/portal/internationale_zusammenarbeit/wirtschaft/stadtentwicklung/index.php.de (Stand: 31.01.2009).

und Stadtentwicklung einzubinden und zu unterstützen, ist Aufgabe der **Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)**.

Die Servicestelle wurde 2001 in Trägerschaft der InWEnt gGmbH gegründet und wird gefördert aus Mitteln des BMZ sowie der Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen und der Stadt Bonn. Die SKEW ist bei InWEnt im Unternehmensbereich „Zusammenarbeit mit den Ländern, entwicklungsbezogene Bildung" verankert. Ihre Aufgaben sind ebenfalls im Sinne des oben aufgeführten Verständnisses von *Capacity Development* zu verstehen. Die SKEW hat sich als Service- und Beratungsstelle zum Ziel gesetzt, die kommunale Entwicklungszusammenarbeit, die kommunale entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit und die Lokalen Agenda 21-Prozesse deutscher Kommunen zu unterstützen und diese bei ihren Aktivitäten zu beraten, zu vernetzen und zu qualifizieren. Inhaltlich ist die Arbeit auf so genannte „kommunale Zukunftsthemen" hin fokussiert:[190]

– Stärkung und Ausbau kommunaler Partnerschaften,

– Interkulturelle Kompetenzbildung in Kommunen – Zusammenarbeit mit lokalen Diasporen,

– Faires Beschaffungswesen – der kommunale Beitrag zur Ausweitung des Fairen Handels.

Mit verschiedenen Projekten zu diesen Themenfeldern sollen deutsche Städte und Gemeinden in ihrem Engagement in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der Lokalen Agenda 21 unterstützt werden. Hierbei kommen je nach Themenfeld unterschiedliche Instrumente zur Unterstützung der kommunalen Akteure zum Einsatz, wie die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen:

– Im Modellprojekt „Kommunale Dreieckspartnerschaften" zwischen Kommunen aus Deutschland, Frankreich und Burkina Faso, werden mit den Akteuren aus bereits bestehenden trilateralen Partnerschaften Workshops zu Themen wie dem aktuellen Dezentralisierungsprozess in Burkina Faso, den Strukturen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit in Frankreich und den interkulturellen Implikationen der Zusammenarbeit mit den beiden Partnerländern durchgeführt. Während diese Workshops der Qualifizierung und Vernetzung der deutschen Akteure dienen, tragen bi- und trilaterale Treffen mit den französischen und burkinischen Partnern zu einer Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit bei. Eine zweisprachige Projektseite im Internet kann von allen Projektpartnern als Forum für den Informationsaustausch und die Vernetzung genutzt werden. Begleitet werden die Maßnahmen in Deutschland durch Beratung der kommunalen Akteure vor Ort und die Bereitstellung von Informationsmaterialien wie der Studie zur kommunalen Zusammenarbeit mit Burkina Faso.[191] Jenseits der Stärkung der acht ausgewählten Partnerschaften soll mit dem

190 Vgl. online: http://www.service-eine-welt.de/themen/themen-start.html (Stand: 31.12.2008). Als viertes Themenfeld ist dort auch der Bürger- und Beteiligungshaushalt genannt. Dieser soll allerdings ab 2009 durch die konzeptionelle Neuausrichtung des Handlungsfeldes hinsichtlich des Nord-Süd-Austauschs von kommunalen Erfahrungen mit diesem partizipativen Ansatz dem Themenfeld kommunale Partnerschaften zugeordnet werden.

191 Vgl. Stroh (2008).

Projekt untersucht werden, inwieweit und unter welchen Rahmenbedingungen diese (zum Teil bereits seit drei Jahrzehnten praktizierte) Form der Geberharmonisierung im Sinne der Paris-Erklärung zu einer effektiveren Entwicklungszusammenarbeit beitragen und als Instrument ausgeweitet werden kann.

– Bei dem Projekt *„South Africa 2010 – Germany 2006 … let's stay friends"* geht es darum, den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen elf deutschen Austragungsstädten der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft (WM) 2006 in Deutschland und den neun *Host-Cities* der WM 2010 in Südafrika zu fördern. Das Nahziel ist es, die erste WM auf afrikanischem Boden zu einem Erfolg zu führen. Dabei soll das Mega-Event WM 2010 jedoch nicht als Selbstzweck dienen, sondern als eine Möglichkeit genutzt werden, um nachhaltige Kommunalentwicklung in Südafrika zu fördern und das Image dieses Landes wie des ganzen Kontinents positiv zu konnotieren. Auf Basis einer Bedarfsanalyse sowie auf direkte Anfrage werden für die südafrikanischen *Host-Cities Workshops* und Kurzzeiteinsätze zu bestimmten WM-relevanten Themen organisiert (z. B. Logistik, rechtliche Fragestellungen gegenüber der FIFA, Fan-Transport und -Unterbringung, *Public Viewing* und Katastrophenschutz). Hierfür entsenden die deutschen Städte Experten aus ihren Verwaltungen. Diese berichteten ihren Kollegen, anders als Entwicklungsberater von der staatlichen Ebene dies könnten, auf Augenhöhe von den Erfahrungen bei der WM 2006. Das Projekt ist Teil der deutsch-südafrikanischen Regierungsvereinbarungen. Für die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit ist dabei von besonderer Bedeutung, dass über das Thema „Sport/Fußball" neue Zielgruppen erreicht und neue Zugänge zur EZ-Thematik erschlossen werden können.

– Das Projekt „ Interkulturelle Kompetenzbildung und Zusammenarbeit mit Diasporen" hat zum Ziel, entwicklungspolitisch aktive bzw. interessierte Migrant(inn)en aus Entwicklungsländern (bzw. Menschen mit Migrationshintergrund) und zentrale Akteure aus Migrantenselbstorganisationen mit Akteuren der kommunalen EZ (wie z. B. kommunale Integrations- und Eine-Welt-Beauftragte) und mit Integration befasste nichtstaatliche Wohlfahrtsorganisationen sowie Eine-Welt-Gruppen gemeinsam in deutschen Kommunen zu qualifizieren, zu vernetzen und deren Zusammenarbeit zu fördern. Durch *Capacity Building*-Maßnahmen (Information, Beratung, Netzwerkbildung) sollen sie damit in die Lage versetzt werden, an der kommunalen EZ mitzuwirken, das entwicklungspolitische Engagement der Diaspora hier und in seinen Wirkungen in den Herkunftsländern zu fördern sowie einen Beitrag zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu leisten. Zu Beginn des Projektes wurde 2007 ein Gutachten zu den Potenzialen des Handlungsfeldes Migration und kommunale Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt. Nach verschiedenen Workshops auf regionaler Ebene (Schleswig-Holstein) und Bundesebene geht es seit 2008 darum, in enger Zusammenarbeit mit fünf Modellkommunen Vernetzungsprozesse vor Ort zu initiieren. Die Ergebnisse sollen Ende 2009 ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit auf andere Kommunen überprüft werden.

– Im Themenfeld Fairer Handel/faires Beschaffungswesen kommen ebenfalls verschiedene Unterstützungsformen für lokale Akteure zum Tragen. Die steigende Nachfrage der Städte und Gemeinden zur Förderung des sozialen und fairen Beschaffungswesens wird durch ein bundesweites Netzwerk der SKEW aufgegriffen. Neben der Klärung juristischer und organisatorischer Fragen wird Hilfe bei der Formulierung von Ratsbeschlüssen geboten, die

Vermittlung aktueller Entwicklungen bundesweit und bezogen auf die einzelnen Bundesländer mit eigenen Strukturen ermöglicht sowie der persönliche Erfahrungsaustausch geboten. Die SKEW ist als Gründungsmitglied des Forums Fairer Handel an der jährlichen Organisation und Durchführung der bundesweiten „Fairen Woche" beteiligt. Im diesem Rahmen findet seit 2003 alle zwei Jahre der Wettbewerb der Servicestelle „Hauptstadt des Fairen Handels" statt. Hier werden vorbildliche und innovative Aktivitäten der Kommunen zur Stärkung des Fairen Handels ausgezeichnet und überregional bekannt gemacht. Dadurch sollen Nachahmer gefunden und ermuntert werden, den Beispielen zu folgen. Schirmherrin des Wettbewerbes ist Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Themenübergreifend bietet die SKEW den Kommunen einen Newsletter „Eine-Welt Nachrichten" an, der über die aktuellen Neuigkeiten im Bereich der kommunalen „Eine-Welt-Arbeit" berichtet. Dieser Newsletter informiert über EZ-relevante Veranstaltungen und Veröffentlichung sowie beispielsweise auch über Partnerschaftsgesuche von Kommunen aus Entwicklungsländern. Über die ausführliche Homepage der Servicestelle können dieser Newsletter sowie die Publikationen frei eingesehen werden. Außerdem werden die neusten Ergebnisse und Aktivitäten im Rahmen der SKEW-Projekte präsentiert, Informationen über themenrelevante Wettbewerbe und Veranstaltungen zur Verfügung gestellt und wird den Kommunen eine Datenbank zu Finanzierungsmöglichkeiten sowie ein Netzwerk geeigneter Moderatoren, ebenfalls Ergebnisse zweier Projekte, angeboten. Des Weiteren hat die SKEW gemeinsam mit verschiedenen Partnern internationale Bürgermeisterforen ins Leben gerufen und durchgeführt, wie z. B. gemeinsam mit der Stadt Bonn und ICLEI die Bürgermeisterkonferenz zur biologischen Vielfalt (*Mayors Conference – Local Action for Biodiversity* in Bonn, 2008) oder die Bürgermeisterkonferenz zur Katastrophenvorsorge 2006 (*Mayors' Conference on the occasion of the International Conference on Early Warning* (EWC III) in Kooperation mit der Stadt Bonn, der UN *University*, der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, dem Deutschen Komitee für Katastrophenvorsorge und der GTZ).[192] Mit der Organisation und Durchführung der Bundeskonferenzen der Kommunen und Initiativen unter dem Titel „Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung" bietet die SKEW *„[...] lokalen und regionalen Entscheidungsträgern ein Forum für Dialog und Vernetzung.*"[193] (vgl. Kapitel 3.3.3). Eine weitere interessante Veranstaltung der SKEW in Zusammenarbeit mit der Stadt Bonn war die Fachkonferenz „UN-Millenniumsentwicklungsziele – Kommunale Praxisbeispiele im Dialog" 2007.

Des Weiteren hat die SKEW 2002 und 2006 eine Umfrage über den Stand der Eine-Welt-Arbeit der Kommunen und die Lokalen Agenda 21-Prozesse durchgeführt, um Trends, Schwerpunkte und Veränderungen zu ermitteln. Die Ergebnisse dieser Umfragen wurden dokumentiert und veröffentlicht und sind wie auch die oben genanten Dokumentationen auf der Homepage zu finden.[194]

192 Vgl. online: http://www.service-eine-welt.de/themen/themen-buergermeisterkonferenz_biodiv.html (Stand:: 15.12.2008).

193 Online: http://www.service-eine-welt.de/themen/themen-start.html (Stand: 15.12.2008).

194 Online: http://www.service-eine-welt.de/publikationen/publikationen-start.html (Stand: 15.12.2008).

Zwar stellt die SKEW keine Projektmittel für Kommunen zur Verfügung, gilt aber durch ihre Vernetzungs-, Beratungs- und Informationsleistungen als einzigartig in Europa und innerhalb der OECD-Länder.

Der **Deutsche Entwicklungsdienst (DED)** entsendet Fach- und Führungskräfte in Partnerländer der deutschen EZ mit dem Ziel, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und zu unterstützen. Die Personalentsendung ist in vielen Fällen in Projekte der anderen Durchführungsorganisationen (GTZ, KfW, InWEnt, CIM – Centrum für internationale Migration und Entwicklung) eingebunden bzw. wird in Kooperation mit politischen Stiftungen, NROs oder kirchlichen Einrichtungen durchgeführt.[195] Denkbar wäre auch eine Personalentsendung im Rahmen einer Städte- oder Projektpartnerschaft deutscher Kommunen. In Verbindung mit der Rückkehr entsandter Fachkräfte leistet der DED auch einen Beitrag zur entwicklungspolitischen Bildungsarbeit in Deutschland, was ebenfalls von den Kommunen genutzt bzw. in ihre eigene Bildungsarbeit eingebunden werden kann. Thematisch ist der DED auf die Bereiche Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Demokratieförderung, Zivilgesellschaft und Kommunalentwicklung, ländliche Entwicklung und Ressourcensicherung, Wasser, Gesundheit sowie zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung ausgerichtet.[196] Neben der Förderung der Zivilgesellschaft in den Partnerländern ist die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung ein Schwerpunkt im Bereich der Demokratieförderung. In diesem Zusammenhang konzentriert sich der DED, ähnlich der GTZ, auf die Beratung in den Partnerländern zum Aufbau funktions- und leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen. Weiterhin fördert der DED den Aufbau kommunaler Netzwerke und Partnerschaften sowie leistungsfähiger Gemeindeverbandstrukturen in den Partnerländern. Weiterhin heißt es in der Fachleitlinie Demokratieförderung: „*Der DED bietet u. a. Beratung bei der : […] Förderung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und Stärkung der Lokalen Agenda 21 Prozesse*“[197] Demzufolge können auch deutsche Kommunen bei der Gestaltung von Kommunalpartnerschaften von der Beratung und Unterstützung der Kommunen in den Partnerländern durch den DED indirekt profitieren.

Netzwerke, Stiftungen, NROs und andere Akteure

Die Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Netzwerke in Deutschland e.V. (AGL) führt auf ihrer Internetseite eine Auflistung von Zusammenschlüssen lokaler Initiativen und NROs, regionaler und lokaler Netzwerke sowie der regionalen Vertretungen größerer NROs.[198] Auf Bundesebene arbeiten diese Landesnetzwerke in der Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt Netzwerke in Deutschland. Da es sich bei diesen Netzwerken zum großen Teil um Zusammenschlüsse zivilgesellschaftlicher Initiativen und lokaler bzw. regionaler NROs handelt, unterstützen sie die entwicklungspolitischen Bemühungen der Kommunen indirekt durch Information, Motivation und Vernetzung dieser Akteure. Speziell im Rahmen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit, aber auch in den Bereichen Fairer Handel/Fairer Konsum, Nachhaltige Entwicklung und Nord-Süd Kooperation können dadurch Synergieeffekte genutzt und die Aktivitäten der Kommunen auf breiter Basis verankert werden.

---

195 Vgl. online (Internetseite des DED): http://www.ded.de/cipp/ded/custom/pub/content,lang,1/oid,65/ticket,g_u_e_s_t/~/Kurzprofil_DED.html (Stand: 15.12.2008).

196 Ebd.

197 DED (s. a., 10).

198 Vgl. online: http://www.agl-einewelt.de/agl-sind.php (Stand: 15.12.2008).

Ähnliches gilt für den Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) der seine bundesweit tätigen Mitglieder vertritt und unterstützt. Lokale Initiativen, die für entsprechende Kooperationen für die Kommunen besonders von Bedeutung sein können, werden durch die NRO-Landesnetzwerke vertreten, die ebenfalls Mitglied bei VENRO sind.[199]

Kommunale Projekte können also durch Kooperationen mit NROs, aber auch mit politischen Stiftungen, kirchlichen Einrichtungen und deren EZ-Organisationen profitieren. Das gleiche gilt auch auf Landesebene und auf kommunaler Ebene, dort besonders im Hinblick auf Kooperationen der Kommunalverwaltungen mit örtlichen NROs und Partnerschaftsvereinen (vgl. Kapitel 3.6).

Insbesondere die großen politischen Stiftungen, wie die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) oder die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) sind in der KEpol aktiv. Aber auch die anderen Stiftungen können in die Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen eingebunden werden, die von der fachlichen Begleitung, finanziellen Unterstützung und entwicklungspolitischen Erfahrung der Stiftungen profitieren können.[200] Ein Beispiel für eine solche Kooperation stellt die Zusammenarbeit des Rhein-Sieg-Kreises mit der KAS im Rahmen eines Pilotprojektes mit der Region Umbrien/Italien und zwei Regionen in Kambodscha dar. Die KAS initiierte das Projekt, begleitete und unterstützte es, u. a. durch die guten Kontakte des KAS-Büros in Phnom Penh.[201]

Immerhin ca. 16 % der Kommunen, die im Rahmen der Umfrage angaben, entwicklungspolitisch aktiv zu sein, arbeiten mit politischen Stiftungen zusammen. Neben der direkten Zusammenarbeit der Kommunen mit den Stiftungen im Rahmen von konkreten Projekten und Partnerschaften haben sich die Stiftungen vereinzelt auch in Verbindung mit der Erarbeitung von Informationsmaterialien (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung [1997]: Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Kommunale Partnerschaften) und/oder Veranstaltungen (vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung in Kooperation mit CEMR: Local governments in development cooperation, 2006 in Brüssel) diesem Thema gewidmet.

Weiterhin ist die Einbindung von Senior Experten des SES *(Senior Expert Service)* in die kommunale Auslandsarbeit, besonders in Verbindung mit den Städte- und Projektpartnerschaften denkbar und scheint in Einzelfällen auch bereits praktiziert worden zu sein (vgl. Kapitel 4).

3.5.4 Landesebene

Kommunalverbände

Die Kommunalverbände sind auf Ebene der Bundesländer jeweils mit regionalen Vertretungen verankert, vertreten dort die Interessen ihrer Mitgliedskommunen gegenüber dem Land, dem Bund und der Europäischen Union, koordinieren die Aktivitäten ihrer Mitgliedskommunen und

199 Vgl. online: http://www.venro.org/venro0.html (Stand: 15.12.2008).

200 Vgl DStGB (s. a., 4 f.).

201 Vgl. Köppinger (2006, 20 ff.).

informieren diese über neue Entwicklungen der Gesetzgebung im Verwaltungsbereich und neue kommunalrelevante Erkenntnisse.[202] Im Idealfall sollten diese Aufgaben in Koordination mit den jeweiligen Dachverbänden stattfinden.

Politische Einrichtungen und zuständige Ressorts auf Landesebene

Die Heterogenität der lokalen Entwicklungspolitik zeigt sich an dieser Stelle besonders deutlich in der Zuordnung des Themas zu den jeweiligen zuständigen Ressorts. Interessant ist an dieser Stelle, dass am häufigsten das Wirtschaftsministerium für die Entwicklungspolitik der Länder zuständig ist.[203] Abgesehen von der unterschiedlichen Verankerung der politischen Akteure der Entwicklungspolitik auf Landesebene, zeigt sich die Heterogenität auch in den sehr unterschiedlichen sektoralen/thematischen Schwerpunkten und dem unterschiedlichen Verständnis des eigenen Mandats der einzelnen Bundesländer. Die Aufgaben der Landesstellen mit Bezug auf die KEpol reichen dabei von der Festlegung der Landesrichtlinien der Entwicklungspolitik, der Koordinierung und teilweise „Evaluierung" der Aktivitäten auf lokaler Ebene (vgl. Rheinland-Pfalz), der regelmäßigen, öffentlichen Berichterstattung über die Aktivitäten des Bundeslandes (vgl. z. B. Baden-Württemberg) bis hin zur konkreten finanziellen Unterstützung durch entsprechende Förder- bzw. Budgetlinien (vgl. z. B. Nordrhein-Westfalen).[204]

Neben diesen Aufgaben, der Funktion als Ansprechpartner und Informationsquelle für die verschiedenen Akteure und damit zumindest in manchen Fällen auch für die Kommunen sowie der eigenen Auslandsaktivitäten, steht besonders die Inlandsarbeit im Vordergrund der Aktivitäten der Bundesländer. Aufgrund ihrer Kulturhoheit im Bildungsbereich stehen dabei speziell die Maßnahmen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit auf der Agenda, aber auch Aktivitäten im Bereich Fairer Handel / faire Beschaffung oder die Vernetzung und Unterstützung entwicklungspolitischer Akteure (NROs, Zivilgesellschaft, Kirchen und Privatwirtschaft). Dabei fällt auf, dass für die Kommunen ähnliche Aufgabenbereiche identifiziert wurden. Daher gilt es, besonders zwischen diesen Ebenen eine sinnvolle Arbeitsteilung zu finden. Viele Länder sehen ihren Auftrag in der Unterstützung und Förderung lokaler NROs sowie Eine-Welt- oder Agenda 21-Gruppen zur Verankerung dieser Aufgaben in der Bevölkerung. Die Einbindung, Unterstützung und Förderung der Kommunen als Akteure der Entwicklungspolitik der Länder wird allerdings eher selten explizit als Aufgabe der Länder verstanden.[205] Durch die Unterstützung der lokalen zivilgesellschaftlichen Gruppen wird dieses kommunale Engagement zwar indirekt unterstützt und möglicherweise auch gefördert, die kommunalen Aktivitäten werden aber häufig weder koordiniert, noch finanziell gefördert oder durch andere Serviceleistungen unterstützt. Ausnahmen stellen z. B. die Länder Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg dar, deren Ansätze im Folgenden beispielhaft aufgeführt werden. Da bei den Stadtstaaten eine klare Trennung der KEpol zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene nicht vorhanden ist, werden diese hier nicht gesondert aufgeführt, wenngleich deren Aktivitäten oftmals direkt kommunale Themen und Aufgaben einschließen. Dies erfolgt

202 Vgl. online: http://www.staedtetag-bw.de/index.phtml?La=1&sNavID=1198.42&mNavID=1.100&object=tx|1198.122.1 (Stand: 15.12.2008).

203 Vgl. Wiemann (2008).

204 Vgl. Wiemann (2008, 9–13); Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd / World University Service (2006, 11–28).

205 Vgl. Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd / World University Service (2006, 11–28).

dann aber eher im Sinne dieser Länder als Stadt, denn als Bundesland (z. B.: Städtepartnerschaften) (vgl. Kasten 1).

Im Anschluss sind nun exemplarisch gute Beispiele der Einbindung, Unterstützung und Förderung der kommunalen Ebene verschiedener Bundesländer dargestellt.

Beispiel Baden-Württemberg: Aufbauend auf dem Leitbild der Agenda 21 zur nachhaltigen Entwicklung in einer globalisierten Welt versteht das Land Baden Württemberg die Intensivierung der Beziehungen mit Entwicklungsländern als einen wichtigen Teil seiner Außenbeziehungen. Nicht zuletzt, um dieses Leitbild auch auf lokaler Ebene zu verankern und das entwicklungspolitische Bewusstsein in der Bevölkerung zu stärken, wurde 1991 die **Stiftung Entwicklungszusammenarbeit (SEZ)** ins Leben gerufen, die zivilgesellschaftliche, kommunale und regionale Initiativen fördert. Sie versteht sich als Servicestelle für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in Baden-Württemberg, wobei dies die Aktivitäten aller Akteure innerhalb einer Kommune einschließt (im Gegensatz zur Begriffsverwendung dieser Studie). Durch verschiedene Fach- und Informationsveranstaltungen initiiert und unterstützt die SEZ diese Aktivitäten, indem sie das Bewusstsein in der Bevölkerung für entwicklungspolitische Themen stärkt und entsprechende Kapazitäten aufbaut. Die SEZ stellt z. B. eine Plattform für die entwicklungspolitischen Aktivitäten innerhalb der Kommunen bereit, die die Vernetzung der Akteure erleichtern und Kooperationen fördern soll. Im Sinne der Vernetzung der relevanten Akteure sind auch die thematischen und die länderbezogenen Arbeitskreise zu betrachten, die von der SEZ betreut werden und ebenfalls den Erfahrungsaustausch unterstützen und Synergieeffekte zu identifizieren helfen sollen. Weiterhin initiiert und fördert die Stiftung u. a. kommunale Partnerschaften. Auf Wunsch koordiniert die SEZ auch direkt kommunale Projekte und unterstützt die Kommunen bei der Suche nach geeigneten Referenten für Veranstaltungen.[206]

Beispiel Rheinland-Pfalz: Schwerpunkt der Entwicklungspolitik von Rheinland-Pfalz ist die seit 1982 bestehende **Partnerschaft mit Ruanda**, wodurch die Entwicklungszusammenarbeit in Rheinland-Pfalz erlebbar und die gesellschaftliche Verankerung der globalen Verantwortung praxisnah unterstützt wird. Des Weiteren folgt eine solche Partnerschaft dem Millenniumsentwicklungsziel 8, der Entwicklung und Etablierung globaler Entwicklungspartnerschaften. Basierend auf dem Grundgedanken, diese Partnerschaft möglichst bürgernah und dezentral zu organisieren, informiert, motiviert und unterstützt das zuständige Ministerium auch die Kommunen, Partnerschaften mit entsprechenden Gebietskörperschaften in Ruanda einzugehen. Dabei vermittelt das Land Kontakte zwischen den Partnern und fördert teilweise die Vorhaben zwischen rheinland-pfälzischen und ruandischen Partnern auch finanziell. Der Verein Partnerschaft Rheinland-Pfalz – Ruanda e.V. und dessen Koordinierungsbüro in Kigali implementiert die Projekte und überprüft die Verwendung der Mittel. Die thematischen Schwerpunkte der Zusammenarbeit liegen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Landwirtschaft, Gewerblicher Sektor, Frauenförderung und Sozialwesen.[207] Als ein wichtiges Element dieser Partnerschaft pflegen neben vielen Schulen, Vereinen, kirchlichen Einrichtungen und Universitäten heute ca. 50 rheinland-pfälzische Kommunen Kontakte zu Kommunen in Ruanda. Bis heute konnten weit über tausend basisorientierte Hilfsprojekte in Ruanda durchgeführt werden, die zu einem Fünftel (von insgesamt ca. 60 Mio. €) durch Spenden aus der Bevölkerung mitfinan-

206 Vgl. online: http://www.sez.de/, unter: Die SEZ → Aufgaben (Stand: 15.12.2008).

207 Vgl. Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd / World University Service (2006, 22).

ziert wurden. Das bestätigt den Erfolg, durch eine Partnerschaft bzw. kommunale Partnerschaften die Menschen in Rheinland-Pfalz für die Situation im Partnerland zu sensibilisieren und Verantwortung zu übernehmen. Durch diesen dezentralen Ansatz konnten zudem die lokalen Strukturen auf beiden Seiten gestärkt werden.[208] Auf Landesebene ist die Zusammenarbeit in dem eigens dafür eingerichteten Ruanda-Referat im Innenministerium institutionell verankert.

Neben diesem Engagement des Landes für Ruanda sind weitere Aktivitäten der Landesregierung zu nennen, wie z. B. die Einrichtung einer Koordinierungsstelle Südostasienhilfe nach dem Aufruf der Landesregierung an Kommunen und Schulen, sich an Hilfeprojekten und Spendenaufrufen im Rahmen der Tsunami-Hilfe zu beteiligen. Rheinland-Pfalz konnte hier auf seine gewachsenen Erfahrungen mit der Partnerschaft mit Ruanda aufbauen, was einen weiteren Mehrwert einer solchen langfristigen und institutionalisierten Partnerschaft darstellt. Mit der Koordinierungsstelle Südostasienhilfe in Verbindung steht außerdem die Entwicklung und Betreuung einer entsprechenden Datenbank, in welcher die Aktivitäten der Kommunen mit Kommunen in dem von der Tsunami-Katastrophe betroffenen Gebiet in Sri Lanka aufgeführt sind. Dadurch werden Überschneidungen vermieden, Synergien erleichtert und Transparenz geschaffen. In diesem Sinne ist auch die Aufforderung der Landesregierung zu verstehen, alle weiteren kommunalen Partnerschaften zu melden, damit diese öffentlich gemacht werden können.[209]

Beispiel Nordrhein-Westfalen: Auch das entwicklungspolitisch besonders aktive Bundesland Nordrhein-Westfalen verfolgt, neben vielen anderen Aktivitäten, seit 2007 einen ähnlichen Weg wie Rheinland-Pfalz und ist mit Ghana eine langfristige Entwicklungspartnerschaft eingegangen. Da diese Partnerschaft aber noch recht jung ist, muss sie sich erst noch etablieren, um vergleichbare Erfolge und Mehrwerte wie die Partnerschaft Rheinland-Pfalz – Ruanda aufweisen zu können. Eine im Auftrag der SKEW durchgeführte Studie untersuchte bis Ende 2008 den Handlungsrahmen und die Potenziale kommunaler Entwicklungszusammenarbeit mit Ghana unter Berücksichtigung der Partnerschaft NRW-Ghana als ein mögliches Element und Mittelebene eines Mehrebenen-Ansatzes.[210] Teil der Vereinbarung mit Ghana sind die Entwicklung und Institutionalisierung von Städtepartnerschaften zum Erfahrungsaustausch und kulturellen Dialog. Besonders interessant an diesem Ansatz ist die vorgesehene Einbindung der ghanaischen Diaspora in NRW, entsprechend den Leitlinien zur internationalen Zusammenarbeit des Landes (Leitlinie 4: Nordrhein-Westfalen verbindet Migration und Entwicklung). Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt bei der Zusammenarbeit mit Ghana ist die Berücksichtigung der Schwerpunkte der bilateralen Zusammenarbeit mit Ghana, was die Konzentration auf die besonderen Kompetenzen und Ressourcen der Länder impliziert (Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements, gemeinsamer Aufbau von Schul- und Städtepartnerschaften, Hochschulkooperationen, Unterstützung kirchlicher Gemeindepartnerschaften, Austausch und Zusammenarbeit von Jugend- und Frauenorganisationen).[211] Damit wird eine sinnvolle und dem

208 Vgl. online: (Internetseite des Ministeriums des Inneren und für Sport Rhl.-Pfalz): http://www.ism.rlp.de/Internet/nav/b08/b08f39ee-e193-4fa0-93bf-7df21fad0ad0.htm + (Internetauftritt Partnerschaft Ruanda–Rheinland-Pfalz): http://www.rlp-ruanda.de/index.php?article_id=23 (Stand: 15.12.2008).

209 Vgl. ebd.: http://www.ism.rlp.de/Internet/nav/7df/7dfd3537-f445-4a88-8f84-8135daa1b2a4.htm (Stand: 15.12.2008).

210 Eberlei / Scherrer (s. a.).

211 Vgl. online: http://www.mgffi.nrw.de/internationale-zusammenarbeit/partner-ghana/index.php (Stand: 15.12.2008).

Prinzip der Subsidiarität folgende Arbeitsteilung, zwischen Bund und Ländern deutlich, die bei der Planung dieser Partnerschaft berücksichtigt wurde. Bei dieser neuen Partnerschaft kann NRW auf die langjährigen Erfahrungen seiner Partnerschaft mit der Provinz Mpumalanga in Südafrika zurückgreifen (seit 1995). Derartige Partnerschaften von Bundesländern mit entsprechenden Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern unterhalten auch andere Bundesländer, wie z. B. Niedersachsen mit den Provinzen Eastern Cape (Südafrika) und Anhui (China).[212] Solche **regionalen Partnerschaften** können auch eine sinnvolle Strategie der Bundesländer sein, im Rahmen der aktuellen internationalen entwicklungspolitischen Diskussion (Paris-Deklaration) ihren Teil zu einem kohärenten Ansatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beizutragen und dabei das spezifische Know-how der Länder koordiniert einzubringen.

Das Land NRW bietet weiterhin verschiedene Förderinstrumente und -programme an, die sich *„[…] insbesondere an kommunale Akteure, an junge Menschen, an Träger der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und an Nichtregierungsorganisationen […]"*[213] richten.

Netzwerke, NROs, Stiftungen und andere Akteure

Die Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Netzwerke in Deutschland e.V. (AGL) führt wie oben dargestellt auf ihrer Internetseite eine Auflistung von Zusammenschlüssen lokaler Initiativen und NROs, regionaler und lokaler Netzwerke sowie der regionalen Vertretungen größerer NROs, die potentielle Partner der Kommunen im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten sein können.[214]

Die regionale Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen unterstützt z. B. die Projekte nichtstaatlicher Akteure finanziell, *„[…] wo staatliche und kommunale Förderung nicht oder nur beschränkt wirksam ist."*[215] Inhaltliche Schwerpunkte im Bereich der Entwicklungspolitik sind die Förderung von Projekten der entwicklungspolitischen Bildung und Information, der interkulturellen Kompetenzentwicklung sowie im Bereich Fairer Handel. Dabei können wiederum Synergien im Rahmen der KEpol genutzt werden. Ähnlich verhält es sich mit der Norddeutschen Stiftung für Umwelt und Entwicklung hinsichtlich der Förderung entsprechender Aktivitäten in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Kapitel 3.6.3).[216]

Neben den verschiedenen Netzwerken, Stiftungen und NROs, die sich als Ansprechpartner, Förderer und Partner des entwicklungspolitischen Engagements der Kommunen darstellen (vgl. unten), sind an dieser Stelle noch die **regionalen Zentren von InWEnt** zu nennen, die ebenfalls als Ansprechpartner dienen und entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Deutschland betreiben bzw. unterstützen. Die regionalen Zentren arbeiten mit der regionalen/lokalen

212 Vgl. Wiemann (2008, 13 f.)

213 Vgl. ebd.: http://www.mgffi.nrw.de/internationale-zusammenarbeit/foerderung-nrw/index.php (Stand: 15.12.2008).

214 Vgl. online: http://www.agl-einewelt.de/agl-sind.php (Stand: 15.12.2008).

215 online: (Förderrichtlinien der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen): http://www.sue-nrw.de/index.php/foerderung/foerderbedingungen/foerderrichtlinien.html (Stand: 13.11.2008).

216 Eine vollständige Auflistung aller entsprechenden Akteure, wie Stiftungen, Netzwerke und NROs ist an dieser Stelle nicht möglich und aufgrund des geringen Mehrwerts für die Studie, als wenig relevant erachtet worden.

Wirtschaft, mit Organisationen der Zivilgesellschaft, Eine-Welt-Gruppen und Bildungsreinrichtungen zusammen[217] und haben so ihren direkten Einfluss auf die KEpol. Besonders im Hinblick auf die Aktivitäten der Kommunen im Inland (entwicklungspolitische Bildung etc.) kann eine Kooperation mit den Regionalzentren von InWEnt sinnvoll sein. Aber auch in Verbindung mit der Auslandsarbeit lassen sich Synergieeffekte durch eine Zusammenarbeit erreichen (z. B. durch die Akquisition von Wirtschaftspartnern für Kooperationen oder die Aus- und Fortbildung von Verwaltungsangestellten der Partnerkommunen durch InWEnt). Auch eine systematische Aus- und Weiterbildung des Personals der deutschen Kommunen bezüglich entwicklungspolitischer Themen und Fähigkeiten wäre denkbar und in diesen Zentren sinnvoll verankert. Diese regionalen Zentren von InWEnt sind ebenso wie die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt dem Unternehmensbereich „Zusammenarbeit mit den Ländern, entwicklungspolitische Bildungsarbeit" zugeordnet.

Wie oben angesprochen können auch die **Kirchen** und damit auch die Landeskirchen sowie deren entwicklungspolitisch tätige Einrichtungen in Kooperationen eingebunden werden. Damit kann möglicherweise sogar eine direkte finanzielle Unterstützung des kommunalen Engagements einhergehen, wie z. B. durch die Evangelische Landeskirche Baden-Württembergs.[218] Weitere mögliche Ansatzpunkte zur Kooperation sind die entwicklungspolitische Bildungsarbeit der Landeskirchen, die Organisation von Spendenaufrufen, die Beteiligung an Kampagnen zur entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sowie Aktivitäten zum Fairen Handel innerhalb der kirchlichen Gemeinden der Kommunen. Neben diesen speziell auf die Inlandsarbeit gerichteten Kooperationsmöglichkeiten können aber auch Mehrwerte durch die Partnerschaften der lokalen Kirchengemeinde mit Gemeinden in den Ländern des Südens entstehen.[219] Dabei können z. B. die guten Kontakte der Kirchen als Türöffner für neue Kommunal- und Projektpartnerschaften dienen oder durch diese geeignete Partner für die Durchführung von Projekten identifiziert werden.[220]

3.5.5 Kommunale Ebene

An dieser Stelle ist es natürlich nicht möglich, alle zuständigen Organisationseinheiten innerhalb der Stadtverwaltungen aufzuführen. Auffallend ist allerdings, dass das Thema und die Verantwortlichkeit für kommunale Entwicklungspolitik, falls diese überhaupt institutionalisiert ist und die Kommunen solche Aktivitäten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung als ihre Aufgabe betrachten, häufig im Büro des (Ober-)Bürgermeisters angesiedelt sind (vgl. Kapitel 4.2.2). Weiterhin ist festzustellen, dass auf kommunaler Ebene oftmals verschiedene Ämter parallel mit einzelnen Aspekten der Entwicklungspolitik beschäftigt sind (Umwelt, Bildung, Integration, Wirtschaft (wg. Beschaffung; Vergabe von öffentlichen Aufträgen); deshalb erscheint die Koordinierung durch eine übergeordnete Instanz sinnvoll. Eine solche politische und institutionelle Verankerung, die zumindest in den meisten Großstädten gegeben ist, dient außerdem der langfristigen Sicherstellung des Engagements. In vielen kleinen Kommunen feh-

217 Vgl. online: http://www.inwent.org/ueber_inwent/standorte/sachsenanhalt/index.php.de (Stand: 15.12.2008).

218 Vgl. online (Internetseite evangelische Landeskirche Baden-Württembergs): http://www.elk-wue.de/arbeitsfelder/eine-welt-und-entwicklung/ (Stand: 15.12.2008).

219 Ebd.

220 Vgl. Eberlei / Scherrer (s. a.).

len oft entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen, um ein solches Amt kompetent auszufüllen.

Neben den Akteuren aus der Verwaltung und der politischen Spitze spielen auf kommunaler Ebene besonders die potentiellen Partner und Zielgruppen des kommunalen Engagements eine Rolle. Zu diesen Akteuren zählen vor allen Dingen kommunale Betriebe, lokale Unternehmen, Partnerschaftsvereine, Eine-Welt-Gruppen, Lokale Agenda 21-Initiativen, Schulen, wissenschaftliche Einrichtungen, die Kirchengemeinden sowie andere zivilgesellschaftliche Gruppen wie Vereine, die örtlichen Medien und die einzelnen interessierten Bürgerinnen und Bürger.[221] Über Kooperationen mit diesen Akteuren können zusätzliche finanzielle Mittel generiert (Budgetlinie des BMZ für NROs, dadurch auch für die Partnerschaftsvereine; Kooperationen mit der Wirtschaft; Spendenaktionen; etc.), technische und personelle Ressourcen genutzt und sinnvolle Aufgabenteilungen bei der Durchführung der Projekte initiiert werden. Weiterhin wird durch die Einbindung möglichst vieler Akteure die Unterstützung der Aktivitäten auf eine breite Basis gestellt und damit die Bewusstseinbildung erleichtert. Im Sinne der Forderung und Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements als Aufgabe der Kommunen erscheint die Einbindung möglichst vieler Akteure als selbstverständlich und zudem aufgrund der knappen eigenen Ressourcen der Gebietskörperschaften der Aufbau solcher strategischer Partnerschaften als grundlegend für eine wirkungsvolle Entwicklungspolitik.[222]

3.6 Finanzierung entwicklungspolitischer Aktivitäten der Kommunen

In diesem Abschnitt werden die verschiedenen Möglichkeiten der Finanzierung entwicklungspolitischer Aktivitäten der Kommunen aufgezeigt, wobei der Fokus auf Bereitstellung und Akquirierung von Haushaltsmitteln der Kommune selbst gerichtet ist. Im ersten Teil dieses Abschnitts wird die Finanzierung entwicklungspolitischer Maßnahmen aus dem kommunalen Haushalt betrachtet. In den darauf folgenden Abschnitten werden externe Finanzierungsquellen für kommunales Engagement aufgezeigt, die in nichtstaatliche und „staatliche“ (inkl. EU-Fördermittel) Zuweisungen bzw. Fördermittel unterteilt sind.

3.6.1 Eigenbeitrag / kommunaler Haushalt

Da die entwicklungspolitischen Aktivitäten zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen zählen, fällt auch deren Finanzierung in den meisten Fällen auf die Kommune selbst zurück, die diese Aufgaben aus eigenen Einnahmen zu bewältigen hat. Aufgrund der knappen Ressourcen und der vielen Pflichtaufgaben sowie der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Land leiden oftmals gerade diese freiwilligen Aktivitäten unter dem hohen Finanzdruck. Um mit den geringen finanziellen Mitteln dennoch wirksame Maßnahmen durchzuführen, sind viele Kommunen Kooperationen mit anderen Akteuren innerhalb der Kommune eingegangen oder nehmen staatliche Zuschüsse (vor allem der Länder) bzw. EU-Fördermitteln in Anspruch (vgl. Kapitel 3.6.3). Die Haupteinnahmequelle des kommunalen Haushalts zur Durchführung der weisungs-

221 Vgl. Breckner (2004, 15).

222 Vgl. hierzu auch Marwede et al. (2005).

gebunden sowie der freiwilligen Aufgaben sind die jeweiligen Gemeindeanteile der Umsatz- und Einkommensteuern sowie die direkt von den Gemeinden erhobenen Grund- und Gewerbesteuern.[223] Die Durchführung der staatlich übertragenen Aufgaben und kommunalen Pflichtaufgaben hat dabei natürlich Vorrang vor den freiwilligen Aktivitäten. Dass diese kommunalen Mittel einen eher geringen Anteil der Kosten der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen abdeckt, zeigt auch die Umfrage des DST in Kooperation mit der GTZ bezüglich kommunaler Entwicklungspartnerschaften aus dem Jahr 2004, die einen durchschnittlichen Eigenanteil der Kommunen von ca. 1/3 (35 %) ergab. Die restlichen Mittel setzen sich aus der Förderung durch die Bundesländer, internationale Fördermittel, Zuschüsse von Stiftungen, Spendengeldern und durch Projekte und Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zusammen.[224] Diese Umfrage bezieht sich allerdings nur auf eines der hier untersuchten Handlungsfelder der KEpol, nämlich die Partnerschaftsaktivitäten.

3.6.2 Drittmittel (ohne staatliche Fördermittel)

Die in diesem Abschnitt aufgezeigten Möglichkeiten, externe Gelder von nichtstaatlichen Akteuren in die KEpol einzubinden, sollen nur einen allgemeinen Überblick über mögliche Kooperationen bzw. Finanzierungsbeteiligungen kommunaler Aktivitäten darstellen. Dabei wird davon abgesehen, auf die vielen verschiedenen Ansätze einzugehen, da es keine „Rezeptur" zur Beteiligung bzw. Einbindung dieser Akteure gibt und gerade in diesem Bereich Kreativität von Seiten der Kommunen gefragt ist. Solche nichtstaatlichen Finanzierungsquellen machen nach den vorliegenden Ergebnissen der Umfrage zu dieser Studie 58 % der Drittmittel aus, die für Projekte der KEpol genutzt werden. Die größten Anteile daran haben die Finanzmittel aus privaten Spenden, Sponsoring lokaler Akteure sowie Zuweisungen und Unterstützungen durch Stiftungen (vgl. Kapitel 4.2.2).

Neben den genannten Akteuren unterstützen verschiedene nichtstaatliche Förderwerke kommunale entwicklungspolitische Aktivitäten. Diese Förderung beschränkt sich allerdings häufig auf die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit im Inland oder aber die Förderung lokaler NROs. Die gemessen am Finanzierungsvolumen wichtigsten Einrichtungen sind die Kirchen (katholischer Fonds für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit (bis zu 15.000 €); Evangelischer Entwicklungsdienst (bis 5.000 €).[225] Weiterhin können natürlich Synergieeffekte, die unter Umständen auch finanzielle Vorteile mit sich bringen, durch die Aktivitäten der Kirchengemeinden in Partnergemeinden, genutzt werden.

Gründe für die Verwendung privater Spenden in einem so hohen Maße können neben dem Mangel an staatlicher Förderung zum einen der einfache, relativ unbürokratische Umgang mit diesen Mitteln sein, zum anderen die zusätzlichen Effekte, die mit Spendenaufrufen in Verbindung stehen. Neben der Akquirierung von Mitteln kann sich ein solcher Spendenaufruf nämlich zusätzlich positiv auf die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit im Inland auswirken, da damit meist auch auf die Situation in den Entwicklungsländern und auf die

223 Vgl. BMF (2004, 7).

224 Vgl. Dohle / Haberland (2004, 214).

225 Vgl. Stroh (2008, 41).

damit einhergehende Verantwortung der „reichen“ Länder verwiesen wird. Besonders erprobt sind Spendenaktionen in Schulen. Neben der direkten Bildungsarbeit mit den Schülern haben diese häufig einen Multiplikatoreffekt, da die Kinder und Jugendlichen die Spenden kaum selbst aufbringen, sondern diese bei Eltern, Verwandten und/oder Bekannten einfordern. Eine weitere Möglichkeit der Spendenaufrufe ist die Organisation und Durchführung von Benefizveranstaltungen und in diesem Zusammenhang die kostenlose Bereitstellung von städtischen Räumen. Neben diesen punktuellen Spendenaufrufen werden auch kontinuierliche Spendenaktionen durchgeführt, wie z. B. die Rest-Cent-Aktion der Stadt Hamburg. Dabei stellt ein Teil der öffentlich Beschäftigten, die Centbeträge hinter der Kommastelle des Monatsgehalts für Projekte im Rahmen der Städtepartnerschaft Hamburg – León (Nicaragua) zur Verfügung.[226]

Aber auch für Firmen kann ein Engagement im entwicklungspolitischen Bereich und damit eine Zusammenarbeit bzw. ein Sponsoring der KEpol interessant sein. In dem Ratgeber Kommunale Entwicklungszusammenarbeit heißt es dazu: „*Auch die Privatwirtschaft profitiert nämlich von einem Engagement in der EZ und beteiligt sich an der Finanzierung von Projekten. Neben Imagegründen und dem unternehmerischen Willen, soziale Verantwortung auch in der EZ zu übernehmen, können dabei auch handfeste wirtschaftliche Interessen bei den Unternehmen eine Rolle spielen.*“[227] Dass solche Kooperationen bzw. Kofinanzierungen auch in der Praxis Realität sind, zeigen die Ergebnisse der Umfrage zu dieser Studie, wonach 37 % der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen als verwendete Drittmittel Sponsoring angeben. Mit 22 % aller verwendeten Drittmittel ist Sponsoring nach Spendengeldern also das am zweitmeisten genutzte Instrument der Drittmittelfinanzierung (vgl. Kapitel 4.2.2). Diese Zusammenarbeit öffentlicher Institutionen mit der Privatwirtschaft ist unter dem Kürzel „PPP“ *(Private Public Partnership)* bekannt geworden und findet in vielen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit Anwendung.

3.6.3 „Staatliche“ Förderinstrumente

Die im Folgenden aufgeführten Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder sind nur die wichtigsten Fördermöglichkeiten zur Unterstützung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen. Eine detaillierte Auflistung verschiedener Finanzierungsquellen, auch nichtstaatlicher Akteure, ist bei der SKEW und der AGL einzusehen.[228] In dem Finanzierungsratgeber der SKEW werden die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten auch an Beispielen aus der Praxis veranschaulicht.

Neben der Zusammenarbeit mit NROs, Partnerschaftsvereinen oder anderen Akteuren der lokalen Gemeinschaft (Schulen, Vereine) lassen sich viele weitere Finanzierungsquellen erschließen, wie z. B. die Förderlinie des BMZ für nichtstaatliche Akteure, die Zuweisungen privater und politischer Stiftungen sowie der kirchlichen Einrichtungen, die sich häufig der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen und damit nichtstaatlicher Akteure widmen. Be-

226 Vgl. Hollbach-Grömig et. al. (2005, 18).

227 DST / GTZ (2005, 13).

228 Vgl. Finanzierungsratgeber der SKEW / InWEnt; online: http://www.service-eine-welt.de/finanzierungsratgeber/finanzierungsratgeber-start.html; Finanzierungsratgeber der agl; online: http://www.agl-einewelt.de/mmm1.php (Stand: 15.12.2008).

sonders zu erwähnen ist an dieser Stelle die Gründung von bzw. Zusammenarbeit mit Partnerschaftsvereinen, da über diese Vereine spezielle Finanzressourcen für NROs genutzt werden können, wenngleich diese Vereine *„[…] de facto als „Tochtergesellschaft" der Gemeinden geführt werden.*"[229] Im Folgenden sollen allerdings nur die Fördermöglichkeiten für die Kommune selbst betrachtet werden.

Global

Auf globaler Ebene ist keine direkte finanzielle Förderung des kommunalen Engagements deutscher Kommunen im Rahmen der Entwicklungspolitik zu finden. Verschiedene Service- und Unterstützungsleistungen internationaler Akteure (z. B. UCLG, UN Habitat) fördern zwar indirekt die kommunalen Aktivitäten deutscher Kommunen, stellen aber keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung (vgl. Kapitel 3.5.1). Allerdings gilt es zu prüfen, ob die Einbindung deutscher Kommunen in die internationalen Programme optimiert werden kann (vgl. z. B. ART GOLD, FAO). Dafür bedürfte es allerdings der politischen Unterstützung der Bundesregierung, die diese internationalen Programme auf Bundesebene teilweise erst ratifizieren müsste (vgl. z. B. FAO-Programm).

Europäische Ebene

Auf europäischer Ebene gibt es verschiedene Programme, die Kommunen zur Kofinanzierung ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten nutzen können. An erster Stelle ist hier das neue thematische Programm ***„Non State Actors and Local Authorities in Development"*** (Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess) aus dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (EZI – DCI: *Development Cooperation Instrument*) der EU zu nennen, das sich unmittelbar der Förderung der KEpol widmet. Das 2007 in Kraft getretene neue Finanzierungsinstrument ist in geographische und thematische Programme unterteilt. Neben diesem direkt auf kommunale Gebietskörperschaften zugeschnittenen Programm ist es den Kommunen auch möglich, sich um eines der anderen thematischen und geographischen Programme zu bewerben. Allerdings sind diese Programme nicht auf die Besonderheiten der Kommunen zugeschnitten und werden daher eher selten in Betracht gezogen.[230]

Das thematische EU-Programm *„Non State Actors and Local Authorities in Development"* sieht für die Förderung der Kommunen für 2008 eine Fördersumme von 31,7 Mio. €, ca. 15 % des gesamten Programmbudgets, vor. Im Gegensatz zu den deutschen Fördermitteln (vgl. unten) zielt dieses Programm ausdrücklich auch auf die Förderung entwicklungspolitischer Aktivitäten in den Entwicklungsländern ab (ca. 2/3 des Gesamtbudgets für die lokalen Gebietskörperschaften im Jahr 2008).[231] Als Zielländer hat die Kommission für 2008 78 Länder festgelegt.[232] Aktivitäten der Kommunen werden in drei Hauptfeldern gefördert:

229 Stroh (2008, 37).

230 Vgl. Europäische Kommission (2006).

231 Ebd.

232 Auflistung des geographischen Fokus: vgl.: ebd., Annex II.

1. *To support development actions*

   a) *In-country interventions (actions taking place in a single partner country)* (14.270.000 € für 2008 vorgesehen)

   b) *Global, multi-country interventions* (12.841.000 € für 2008 vorgesehen)

2. *To support small-scale actions in the EU and acceding countries aiming at raising public awareness of development issues and promoting education for development* (4.000.000 € für 2008 vorgesehen)

3. *To support actions aiming at achieving more efficient cooperation, foster synergies and facilitate a structured dialogue in the area of development between civil society networks and local authorities associations from the EU and the acceding countries.* (600.000 € für 2008 vorgesehen)[23]

Bedingung für eine Finanzierung solcher Maßnahmen durch das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit der EU ist die finanzielle Beteiligung der Kommunen an den Projekten. Im Rahmen einer offiziellen Ausschreibung *(call for proposal)* der Programme (je nach Nachfrage jährlich oder alle zwei Jahre) können Anträge von den Kommunen aus der EU **und** von Partnerkommunen in den Entwicklungsländern eingereicht werden. Die Organisation und Verwaltung dieser Programme sowie die Veröffentlichung der Ausschreibungen übernimmt EuropeAid. In den Partnerländern werden die Projekte durch die EU-Delegation vor Ort verwaltet. Die so genannten *calls for proposals* (getrennt nach nichtstaatlichen Akteuren und lokalen Gebietskörperschaften) definieren weiterhin die Ziele und Prioritäten für die beiden Akteursgruppen.[234] Prinzipiell sollen im Rahmen der Auslandsaktivitäten besonders Maßnahmen der partizipativen Entscheidungsfindung, des Auf- und Ausbaus von Kapazitäten und Fähigkeiten in den Bereichen Bildung, Arbeit, Sicherheit, Gesundheit, Konfliktprävention und Katastrophenvorsorge gefördert werden. Bezüglich der Inlandsarbeit der europäischen Kommunen konzentriert sich das Programm auf die Förderung der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im Inland und der Vernetzung der verschiedenen Akteure.[235]

Die im Folgenden aufgeführten Programme konzentrieren sich zwar auf die Zusammenarbeit unter den Mitglieds- und (europäischen) Nachbarländern der EU, sollten aber gerade im Hinblick auf die Zusammenarbeit und dem Kulturaustausch mit Transformationsländern an dieser Stelle nicht fehlen. Zum einen handelt es sich dabei um das Programm ***„Europe for Citizens“***, das die Förderung des kulturellen Austauschs und der Verständigung zwischen den Bürgern der EU-Mitgliedsstaaten und den Bürgern der Nachbarländer zum Ziel hat. Unter dem Aktionsfeld 1 „Aktive Bürger/-innen für Europa“ findet sich auch ein Fördertopf zur Finanzierung von Städtepartnerschaften unter Beteiligung der Bevölkerung. Gefördert werden dadurch Maßnahmen der Bürgerbegegnungen im Rahmen der Städtepartnerschaften und Maßnahmen zur Bildung von Netzwerken zwischen Gemeinden und Partnerstädten.[236]

233 Ebd., 3.

234 Ebd.

235 Vgl. Stroh (2008, 39).

236 Vgl. online (Internetseite der Europäischen Union): http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/index_de.htm (Stand: 15.12.2008).

Das ebenfalls 2007 eingeführte **Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)** ersetzt die geographischen Vorgängerprogramme TACIS (für die östlichen Nachbarn der EU und Russland) und MENA (für die Nachbarn im südlichen Mittelmeerraum). Mit dem Ziel der verstärkten Zusammenarbeit mit den Partnerländern und der fortschreitenden Integration zwischen den Nachbarländern und der EU fördert das Programm verschiedene Maßnahmen.[237] Kommunen werden ausdrücklich als förderfähig hinsichtlich der Durchführung von Aktionsprogrammen, gemeinsamen Programmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie anderen Maßnahmen genannt.[238] Zwar ist dieses Programm nicht der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet, sondern wird unter der Europäischen Nachbarschafts-, also Außenpolitik geführt, berücksichtigt aber im Sinne der Politikkohärenz internationale Vereinbarungen wie die Agenda 21 oder die MDGs und trägt auch in anderen Bereichen dazu bei, die Entwicklung in den Nachbarländern zu unterstützen.[239] Da zu diesen Nachbarländern auch Länder wie z. B. Georgien, Marokko oder Libyen zählen[240], die nach OECD/DAC-Kriterien als Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) angesehen werden, kommt auch diesen Programmen entwicklungspolitische Relevanz zu.

National

Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern (z. B. Frankreich) gibt es im Bundeshaushalt keine speziellen Haushaltsmittel zur Unterstützung entwicklungspolitischer Aktivitäten der Kommunen.[241] Das kann darauf zurückgeführt werden, dass die Zuständigkeit für die Außen- und Entwicklungspolitik auf Bundesebene liegt. Für nichtstaatliche Akteure innerhalb der Kommune ist es leichter, staatlich gefördert zu werden, als für die Kommunen selbst (vgl. Richtlinie für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern des BMZ). Die eingangs erwähnte Gründung von privatrechtlichen Partnerschaftsvereinen stellt allerdings eine Möglichkeit dar, diese Beschränkung zu umgehen. Allerdings werden von anderen staatlichen Stellen (z. B. Auswärtiges Amt) verschiedene Bereiche staatlich gefördert, die nach dem hier vorliegenden Verständnis der KEpol zugeordnet werden können.[242] So stellt das Auswärtige Amt den kommunalen Spitzenverbänden Mittel zur Verfügung, um den Jugendaustausch auf kommunaler Ebene zu fördern und damit zur Bildungsarbeit und interkulturellen Kompetenzentwicklung auf beiden Seiten beizutragen. Die Maßnahmen können im Inland oder im Ausland stattfinden. Verwaltet werden die vom Auswärtigen Amt bereitgestellten Mittel vom RGRE (deutsche Sektion). Vorraussetzung für eine Förderung ist eine kommunale Eigenbeteiligung von mindestens 1.000 €.[243]

---

237 Z.B. Maßnahmen, die den politischen Dialog und politische Reformen unterstützen, die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften fördern, eine nachhaltige Entwicklung über alle Dimensionen fördern, regionale und lokale Entwicklungsanstrengungen zum Abbau räumlicher Disparitäten unterstützen oder sich des Umweltschutzes und nachhaltiger Ressourcennutzung annehmen; Maßnahmen der Armutsbekämpfung als Beitrag zur Erreichung der MDGs, der sozialen Entwicklung und Integration, Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Ausbildung, Menschenrechte sowie zur Stärkung der Zivilgesellschaft, der Demokratieförderung oder der Unterstützung beim Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft.

238 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006),Titel IV „Durchführung“, Artikel 14 „Förderfähigkeit“.

239 Ebd., Titel 1 „Ziele und Grundsätze“, Artikel 2 „Sachlicher Anwendungsbereich der Gemeinschaftshilfe“.

240 Vgl. Europäische Union (2007).

241 Vgl. Wilhelmy et al. (2007).

242 Vgl. Durst / Held / Wilhelmy (2008, 29).

243 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2002).

Als Programm des BMZ, jedoch nur mit indirektem Bezug zu den Kommunen, fördert der neue Freiwilligendienst „weltwärts“ die Entsendung von jungen Menschen zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit in den Partnerländern und trägt damit zur entwicklungspolitischen Bildung und Kompetenzentwicklung bei. Es könnte auch zur Personalentsendung und dem damit verbundenen Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen genutzt werden. Die Kommunen könnten interessierte junge Menschen auf dieses Programm hinweisen und zu einer Bewerbung motivieren.[244] Die Entsendung erfolgt aber nach den derzeitigen Modalitäten über nichtstaatliche Akteure, wie z. B. entwicklungspolitische Vereine, kirchliche Hilfswerke etc. Eine Möglichkeit für eine solche Entsendung innerhalb kommunaler Partnerschaften und damit für Förderung dieser durch das BMZ stellen zum Beispiel die Partnerschaftsvereine oder private Eine-Welt Gruppen in den Kommunen (z. B. Eine-Welt e.V. Leipzig; arche nova e.V. (Dresden), Eine-Welt-Haus e.V. (Jena) dar.[245] Da es sich bei diesem Programm um eine neue Fördermaßnahme des BMZ handelt, kann es noch zu Änderungen der Förderrichtlinien kommen.

Es bleibt zu überdenken, ob nicht eine Förderlinie des BMZ für KEpol nach dem Vorbild europäischer Nachbarländer oder des EU-Programms auch für deutsche Kommunen sinnvoll wäre, nicht zuletzt um weitere kommunale Ressourcen zu mobilisieren, die Förderung des kommunalen Engagements zu kanalisieren, übersichtlicher zu gestalten und durch die Bindung an bestimmte Kriterien das kommunale Know-how in die Entwicklungszusammenarbeit systematisch einzubinden.

Länderebene / regionale Förderung

Die Förderung der KEpol durch die Länderhaushalte stellt sich von Land zu Land unterschiedlich dar. In einigen Ländern werden gar keine oder nur geringe finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, da es sich nach deren Verständnis um freiwillige Aufgaben der Kommunen handelt. Andernorts findet eine Förderung der kommunalen entwicklungspolitischen Aktivitäten nach speziellen Förderrichtlinien statt z. B. Nordrhein-Westfalen, Thüringen (Richtlinie für die Förderung der „Umsetzung der Agenda 21, insbesondere Unterstützung Lokaler Agenden 21“ und die Förderung von Projekten zur nachhaltigen Entwicklung“). Ein anderes Modell ist die Finanzierung durch staatlich initiierte Stiftungen (vgl. Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg, Nord-Süd Brücken, Norddeutsche Stiftung Entwicklungszusammenarbeit), die sich verschiedener Finanzierungsquellen bedienen. Im Folgenden werden einige beispielhafte Ansätze skizziert, wie eine solche Förderung der KEpol von Seiten der Bundesländer aussehen kann.

In den Richtlinien über Zuweisungen für die KEZ des zuständigen Ministeriums in NRW heißt es bezüglich des Gegenstands der Förderung, dass besonders die folgenden Maßnahmen und Aktivitäten förderfähig sind:[246]

244 Vgl. Stroh (2008, 34).

245 Vgl. online: (Internetseite des Weltwärts-Freiwilligendienstes des BMZ): http://www.weltwaerts.de/ueberweltwaerts/ideehintergrund.html (Stand: 15.12.2008).

246 Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004).

– Zivilgesellschaftliches, bürgerschaftliches Engagement in der lokalen Eine-Welt-Arbeit,

– Einrichtung und Förderung von Informationszentren, Welt-Läden oder Eine-Welt-Zentren,

– Informations-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit; Seminare, Veranstaltungen, Ausstellungen, Aktionen etc.,

– Nord-Süd-Kulturarbeit,

– Aktivitäten des Fairen Handels,

– lokale Nord-Süd-Partnerschaften, hierzu gehören auch Jugendaustausch und Schulpartnerschaftsprogramme,

– Eine-Welt-Aktivitäten in Lokalen Agenda-Prozessen.

Eine weitere Form der Finanzierung der KEpol von Seiten der Landesebene ist, wie erwähnt die Förderung durch entsprechende Stiftungen, die sich aus unterschiedlichen Quellen finanzieren. Die SEZ finanziert sich vor allen Dingen aus zweckgebundenen und nichtzweckgebundenen eingeworbenen Spendenmitteln. Im Rahmen von Kleinprojekten der Entwicklungszusammenarbeit in den Partnerländern fördert die SEZ Projekte in den Schwerpunkten Armutsbekämpfung, Bildung und Ausbildung sowie Schutz der Umwelt, wobei mindestens 15 % der gesamten Projektkosten vom Antragsteller getragen werden müssen. Der maximale Förderbetrag beträgt 10.000 €.[247] Weiterhin stellt die **Landesstiftung Baden-Württemberg** Fördermittel für einzelne modellhafte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland zur Verfügung, die von der SEZ verwaltet werden.

Eine andere Form der Akquirierung von Finanzmitteln solcher Stiftungen neben den Spenden zeigt das Beispiel der Norddeutschen Stiftung für Umwelt und Entwicklung, die die Mittel zur Projektförderung außer aus Spenden, aus den Überschüssen der Umweltlotterie BINGO! bekommt. Interessant ist bei diesem Ansatz auch, dass es sich um eine regionale Stiftung handelt, die Projekte mit regionalem Bezug zum Land Hamburg **und** Mecklenburg-Vorpommern fördert, also über Landesgrenzen hinweg tätig ist. Finanziell unterstützt werden vorbildhafte Projekte in den Bereichen Natur- und Umweltschutz, Umweltbildung, Entwicklungszusammenarbeit, entwicklungspolitische und interkulturelle Bildungsarbeit.[248] Ähnlich finanziert auch die Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen ihre Fördertätigkeiten (vgl. Kapitel 3.5.4), nämlich aus Lotterie-Erlösen, die ihr jährlich auf der Grundlage von Haushaltsentscheidungen des Landtages von Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt werden.

Die Stadtstaaten finanzieren ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen im kommunalen Kontext aus dem Landesbudget für Entwicklungszusammenarbeit (vgl. unten). Diese Förderung kann durch andere Finanzquellen ergänzt werden (vgl. z. B. Rest-Cent-Aktion oder norddeutsche Stiftung Umwelt und Entwicklung im Fall von Hamburg; Stiftung Nord-Süd-Brücken im Fall von Berlin, etc.)

247 Vgl. Stiftung für Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg (2003).

248 Vgl. online: (Internetseite der Norddeutschen Stiftung für Umwelt und Entwicklung): http://www.nue-stiftung.de/index.htm, unter: 1. → Stiftung; 2. → Projektförderung (Stand: 31.01.2009).

3.7 Datenbanken – Aktueller Stand der Datenverfügbarkeit

Hinsichtlich der Transparenz der KEpol stellt sich die Frage nach der Datenverfügbarkeit. Hintergründe sind die mögliche Anrechung in der ODA-Statistik, die durch erhöhte Transparenz erhoffte Verbesserung der Kooperation und des Erfahrungsaustauschs zwischen den Kommunen, die bessere Vernetzung mit anderen Akteuren und die damit verbundene Nutzung von Synergien (inkl. der Einbindung in Programme der technischen Zusammenarbeit) und die Vermeidung von Überschneidungen. Mit dieser Frage verbunden ist auch die Frage nach der Zuständigkeit für die Ermittlung und Pflege der Daten, sowie nach den Möglichkeiten, die Kommunen zur Bereitstellung ihrer Daten zu motivieren bzw. zu verpflichten. Als einzige bundesweite Datenquelle unterhält die deutsche Sektion des RGRE eine Datenbank zu kommunalen Entwicklungspartnerschaften. Ergänzt wird die Datenbank des RGRE zu kommunalen Entwicklungspartnerschaften durch eine Übersicht zu Partnerschaftsgesuchen aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Damit ist allerdings nur ein Teil der entwicklungspolitischen (und teilweise ODA-anrechenbaren) Aktivitäten der Kommunen abgedeckt. Problematisch hinsichtlich der Vollständigkeit dieser Datenbank und der damit verbundenen Frage nach der Belastbarkeit ist die Freiwilligkeit der Meldungen und das damit verbundene Eigenengagement der Kommunen, das dieser Datenbank zugrunde liegt. Offenbar fehlt es an wirklich greifenden Anreizinstrumenten. Da ein politisches Mandat der Landesebene fehlt und die Kommunen ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten aus dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ableiten, dürfte es kaum möglich sein, den Kommunen eine Berichtspflicht aufzuerlegen.

Eine weitere Möglichkeit, die Daten zu erheben und übersichtlich zu verwalten, stellt die Erhebung und Verwaltung der Daten über die Landesebene dar. In einigen Bundesländern gibt es dazu auch Bestrebungen bzw. konkrete Aktivitäten (z. B. Saarland, Rheinland-Pfalz im Zuge der Tsunami-Projekte, Baden-Württemberg, Bayern). Die Probleme bleiben aber aufgrund der Freiwilligkeit und mangelnder Anreizinstrumente dieselben. Dennoch ist es auf Landesebene vielleicht leichter möglich, den Überblick zu behalten, und außerdem würde dadurch der Verwaltungsaufwand auf mehrere Schultern verteilt.

Als ersten Ansatz in dieser Richtung verwaltet die SKEW seit kurzer Zeit eine Übersicht zu den verschiedenen Datenbanken, die für deutsche Kommunen relevant sind. Besonders interessant hinsichtlich der Datenverfügbarkeit sind dabei die bereits genannten Datenbanken zu Kommunalpartnerschaften des RGRE sowie der Länder Baden-Württemberg, Bayern und des Saarlands. Zudem sind Links zu weiteren Informationsquellen aufgeführt, wie z. B. zu einer von CEMR konzipierten Webseite über grundsätzliche Informationen zu Twinning-Aktivitäten und zur Vermittlung von Städtepartnerschaften (www.twinning.org), zu einer Informations- und Datenplattform über internationale Schulpartnerschaften und Lern- und Kommunikationsprojekte der Eine Welt Internet Konferenz (EWIK) sowie zu einer Datenbank zu entwicklungspolitischen Kontakten in Nordrhein-Westfalen.[249] Auf den europäischen Entwicklungstagen im November 2008 wurde außerdem eine neue Plattform des CEMR und seiner Partner für lokale und regionale Gebietskörperschaften in der Entwicklungszusammenarbeit vorgestellt, die Anfang 2009 starten soll.[250]

249 Vgl. online: http://www.service-eine-welt.de/home/standard-partnerschaften.html. (Stand: 02.12.2008).

250 Vgl. online: http://www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=1471, unter: News 18/11/2008: The European Platform of local and regional government is born (Stand: 02.12.2008).

4 Empirische Untersuchung

4.1 Aufbau des Fragebogens und der Stichprobe

Ziel der Befragung war, eine über die bisherigen Daten hinausgehende Bestandsaufnahme zu entwicklungspolitischen Tätigkeiten deutscher Städte, Gemeinden und Kommunen zu erhalten.[251] Dabei standen nicht die verschiedenen entwicklungspolitischen Gruppen in einer Kommune im Zentrum (wie Kirchen oder NROs), sondern die Aktivitäten der Kommunen selbst. Zu diesem Zweck wurden in Zusammenarbeit mit den drei deutschen kommunalen Spitzenverbänden – dem DST, dem DStGB und dem Deutschen Landkreistag – bundesweit die zehn größten Städte pro Bundesland sowie die Stadtstaaten und weitere Gemeinden und Landkreise mit Fragebogen befragt. Zudem lief der Versand nicht nur über das DIE selbst, sondern auch über den DST und den DStGB an deren Mitglieder der Ausschüsse für Internationales und Europa sowie an deren Landesverbände mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder.

Insgesamt konnten auf diese Weise 484 Kommunen direkt angeschrieben werden. Außerdem wurden weitere 19 Verbände deutscher Gemeinden und Städte gebeten, den Fragebogen an ihre Mitglieder weiterzuleiten. Über Nachforschungen bei den einzelnen regionalen Verbänden ließ sich schließlich feststellen, dass mindestens 1292 Kommunen einen Fragebogen erhalten haben. Da nicht für jeden Landesverband Informationen zum Versand des Fragebogens vorliegen, wird vermutet, dass mehr als die nachweisbaren 1292 Kommunen angeschrieben wurden. Die Kommunen hatten zur Beantwortung zwei Monate Zeit. Alles im allem gingen 203 Antworten ein, was – basierend auf der Mindestanzahl von 1292 angeschriebenen Kommunen – einer Rücklaufquote von 16 Prozent entspricht.

Gleich zu Beginn des Fragebogens (siehe Anhang 8) konnten die Teilnehmer für ihre Kommune entscheiden, ob diese überhaupt entwicklungspolitisch im In- oder Ausland aktiv ist. Zur besseren Einschätzung dessen vonseiten der Ausfüllenden wird das in dieser Studie verwendete Verständnis von KEpol in einem Einleitungstext erläutert. Unter KEpol werden in der Studie die Eine-Welt-Arbeit und die Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen zusammengefasst. Demnach umfasst KEpol neben der Zusammenarbeit mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern auch die Förderung entwicklungspolitischer Aktivitäten in der Kommune selbst. Beispielhaft werden in diesem Zusammenhang die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, das faire und umweltfreundliche Beschaffungswesen, die Unterstützung entwicklungspolitisch aktiver lokaler Gruppen oder auch die Zusammenarbeit mit Migrant(inn)en und Migrantenorganisationen bei Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit genannt.

Für den Fall, dass keine entwicklungspolitischen Aktivitäten vorliegen, wird nach den Gründen gefragt. Schließlich sind es die entwicklungspolitisch nichtaktiven Kommunen, die ein wesentliches Potenzial für die Ausweitung der KEpol darstellen. Die Gründe für ihre fehlenden Aktivitäten sind wichtig, um ihr ungenutztes Potenzial zukünftig nutzen zu können. Anschließend befasst sich der Fragebogen nur noch mit den entwicklungspolitisch aktiven Kommunen,

251 Vgl. auch die bundesweiten Umfragen der SKEW (Marwede et al. (2007 und 2003).

um den aktuellen Stand entwicklungspolitischer Tätigkeiten in deutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen zu ermitteln.

Der Fragebogen ist neben den allgemeinen Informationen zur Kommune (Form der Gebietskörperschaft, Einwohnerzahl, Bundesland) und zur Person des Ausfüllenden in drei weitere Bereiche unterteilt:[252]

1. *Politische und institutionelle Rahmenbedingungen sowie Handlungsfelder*

2. *Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs-/ und Transformationsländern*

3. *Allgemeine Selbsteinschätzung der Entwicklungspolitik der Kommunen*

Dieser Fragebogen folgt einer ähnlichen Einteilung wie der konzeptionelle Teil der Studie, in dem die politischen, institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen umfassend untersucht werden. Die ersten Fragen beschäftigen sich mit der politischen Verankerung und damit der Berufungsgrundlage der KEpol. Neben den politischen Rahmenbedingungen werden auch Fragen zur institutionellen Verankerung gestellt. Diese beinhalten Fragen zur Struktur der Entwicklungszusammenarbeit, zu den damit verbundenen Organisationseinheiten, personellen Kapazitäten und nach der Rolle eines/einer Schirmherrn/Schirmherrin für das Thema. Des Weiteren wird nach politischen Beschlüssen in der Kommune zu verschiedenen Vereinbarungen gefragt, die sich unter anderem auf den Bereich der Entwicklungspolitik beziehen und vorgegeben werden. Da sich die Befragung ausschließlich auf die Tätigkeiten der Verwaltungen der Kommunen bezieht, soll ermittelt werden, mit welchen weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren die Stadtverwaltung zusammenarbeitet.

Im Unterschied zu den Bundesländern gibt es keine Auflistung der verfügbaren finanziellen Mittel und Ausgaben für entwicklungspolitische Maßnahmen der Kommunen, sodass außerdem danach gefragt wurde, ob es im Haushalt der Kommunen einen Titel für die entwicklungspolitischen Maßnahmen gibt und wenn nicht, auf welche Bereiche sich die finanziellen Mittel gegebenenfalls verteilen. Auch kann angegeben werden, ob weitere Finanzierungsquellen in Anspruch genommen werden.

Zudem soll herausgefunden werden, inwieweit die Kommune ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten aus dem eigenen Haushalt finanziert und mit eigenem Personal bestreitet, ob die Bürgerschaft einen Beitrag leistet und ob die Kommune Unterstützung vonseiten des Landes und/oder des Bundes erhält und wie diese eingeschätzt wird. Aufgrund der zahlreichen nationalen und internationalen Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit ist es außerdem von Bedeutung, mit welchen dieser Akteure zusammengearbeitet wird und in welchen entwicklungspolitisch relevanten Städtenetzwerken ggf. Aktivitäten vorliegen.

In der Befragung wird zwischen den Auslands- und Inlandsaktivitäten der Gebietskörperschaft unterschieden, wobei insbesondere im zweiten Teil auf die Auslandsaktivitäten der Kommune,

252 Die Daten zur Person des Auszufüllenden wurden selbstverständlich aus Datenschutzgründen nicht mit den Analysedaten gemeinsam ausgewertet.

in Bezug auf die Partnerkommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern eingegangen wird. Im Unterschied zu den Umfragen der SKEW aus den Jahren 2002 und 2006 soll damit gerade auch die Entwicklungszusammenarbeit der Kommune im Ausland detailliert erfasst werden.[253] Zunächst können jedoch die Aktivitäten im Inland anhand vorgegebener Aktivitäten und halb offener Fragen angegeben werden. In Bezug auf die verschiedenen Formen der Partnerschaften mit Gebietskörperschaften ist der Fragebogen an den Definitionen der deutschen Sektion des RGRE ausgerichtet (Städtepartnerschaften, Freundschaften und Kontakte). Zudem soll festgestellt werden, inwieweit die Datenbank der deutschen Sektion des RGRE bekannt ist,[254] in der kommunale Partnerschaften bundesweit aufgelistet sind. Da es keine Berichtspflicht auf diesem Gebiet gibt, lebt die Datenbank von dem freiwilligen Informationsfluss der Mitglieder. Mit den entsprechenden Fragen soll geklärt werden, ob die freiwillige Weitergabe der Daten überhaupt gewährleistet wird und wie aktuell die Datenbank somit ist. Bezüglich der Auslandstätigkeiten wird abschließend für den ersten Teil der Umfrage noch einmal explizit nachgefragt, ob eine Unterstützung vonseiten des Bundes oder des Landes, beispielsweise in Form fachlicher oder finanzieller Unterstützung, überhaupt gewünscht wird und wenn ja, in welcher Form.

Im zweiten Teil des Fragebogens konnten die Kommunen pro Partnerschaft mit einer Gebietskörperschaft in einem Entwicklungs- und/oder Transformationsland eine Seite mit weiteren geschlossenen und offenen Fragen ausfüllen. Eine Definition für Entwicklungs- und Transformationsländer ist nicht vorgegeben, da ermittelt werden soll, was die Kommunen selbst als solche ansehen. Die Auswertung bezieht sich jedoch ausschließlich auf die Partnerkommunen in den Empfängerländern der OECD-Entwicklungshilfe, um eine einheitliche (von internationaler und bundespolitischer Seite akzeptierte) Definition von Entwicklungsländern zugrunde zu legen. Nur öffentliche Leistungen an diese Länder, die bestimmte Kriterien erfüllen, können auf die deutsche ODA-Quote angerechnet werden.

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit einer Partnerkommune in einem Entwicklungsland steht die Frage im Vordergrund, was genau erreicht werden soll, wie diese Zusammenarbeit finanziert und von den Kommunen selbst bewertet wird. Um die Bewertung genauer analysieren zu können, kann in offenen Fragen angegeben werden, was die Motivation für die Zusammenarbeit war und was als Stärken bzw. Schwächen der Zusammenarbeit eingeschätzt wird. Außerdem wird danach gefragt, ob ein wechselseitiger Personalaustausch stattfindet und auf welche Art und Weise die entwicklungspolitischen Aktivitäten in der Partnerkommune überprüft werden.

Abschließend wird im dritten Teil des Fragebogens die Einschätzung der Kommune zum Mehrwert ihrer entwicklungspolitischen Arbeit in der eigenen Kommune und zu den Vorteilen, die aus der Zusammenarbeit für die Partnerkommune entstehen, abgefragt. Das Ziel ist es, darüber hinaus herauszufinden, wie die Kommunen ihre eigenen entwicklungspolitischen Tätigkeiten bewerten, respektive ob sie dazu überhaupt eine Meinung haben. Unabhängig von der eigenen Bewertung steht die KEpol in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip der Geberhar-

253 Vgl. Marwede et al. (2003 und 2007).

254 Vgl. online: www.rgre.de – Datenbank der kommunalen Partnerschaften (Stand: 01.06.2008).

monisierung der Paris-Erklärung. Daher werden die Kommunen schließlich befragt, was sie selbst als mögliche Vorteile der KEpol im Vergleich zur nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit sehen.

Um eine gründliche Bestandsaufnahme zu gewährleisten, umfasst der Fragebogen je nach Anzahl der Partnerkommunen mindestens sechs Seiten. Trotz dieser ausführlichen Bestandsaufnahme lässt sich daraus keine qualitative Bewertung der Entwicklungspolitik der Kommunen im Sinne einer Evaluierung anhand nachprüfbarer Ergebnisse ableiten. Diese Fragen nach der Rolle kommunaler EZ vor dem Hintergrund einer effektiven Entwicklungspolitik (im Hinblick auf die Debatte zur *„aid effectiveness"*) und der eigentlichen Evaluierung der Projekte nach ihrer Nachhaltigkeit hätten den Umfang der Befragung gesprengt und stellen einen Gegenstand für zukünftige Untersuchungen dar.

4.2 Auswertung des Fragebogens

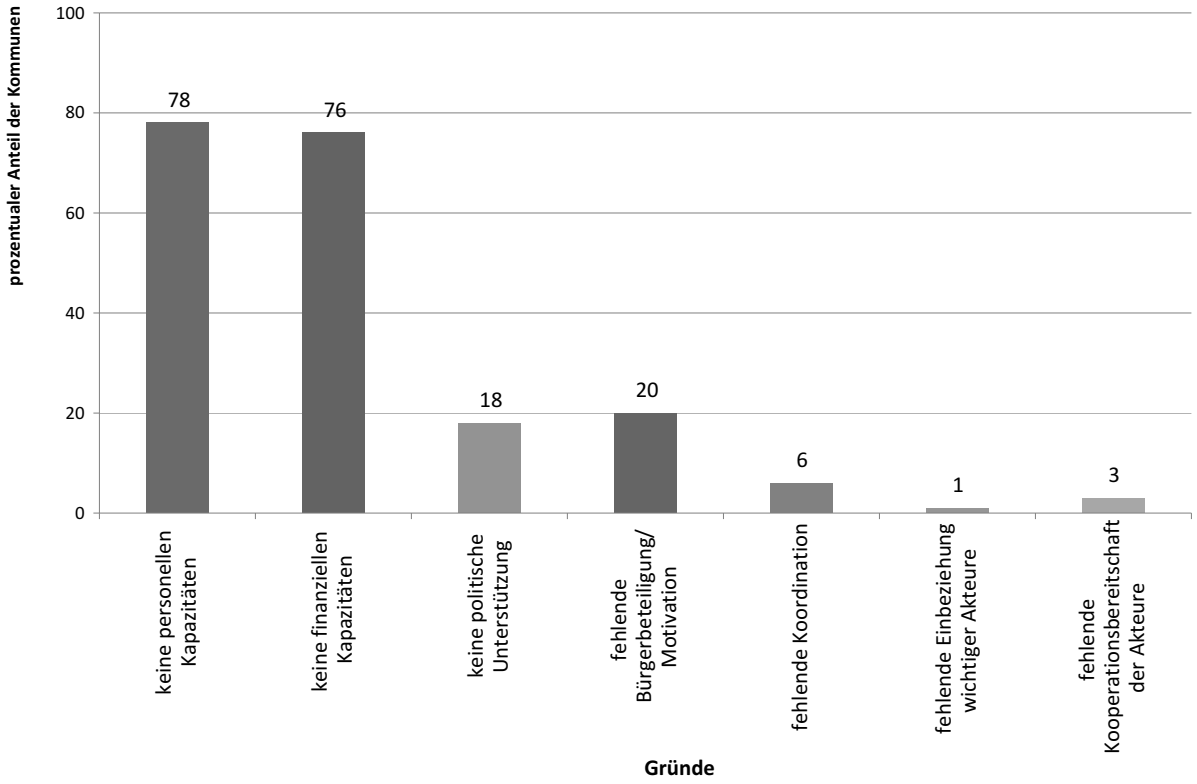
4.2.1 Die entwicklungspolitisch inaktiven Kommunen

Nach dem Ende der Eingangsfrist konnten 203 Fragebögen ausgewertet werden, sodass die Stichprobe 203 von 12671 Kommunen[255] (entspricht knapp 2 %) der Grundgesamtheit umfasst. Das bedeutet, dass die Ergebnisse dieser Studie nicht für alle Kommunen verallgemeinert werden können. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen, die aus den angegebenen Antworten gezogen werden, stellen zum einen die durchschnittlichen Werte der Stichprobe dar (bezogen auf die entwicklungspolitisch aktiven und nichtaktiven Kommunen) und basieren zum anderen auf den Meinungen der Antwortenden. Von allen eingegangen Antworten waren knapp 30% der Kommunen (in absoluten Zahlen: 60) entwicklungspolitisch aktiv. Da anzunehmen ist, dass gerade die Aktiven bei einer Umfrage, die genau ihr Handlungsfeld umfasst, diese auch nach außen kommunizieren wollen und somit eher antworten als die Nichtaktiven, ist der prozentuale Anteil der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen an der Grundgesamtheit vermutlich geringer einzustufen.

Welche Gründe sprechen eigentlich für oder gegen ein entwicklungspolitisches Engagement der Kommune? Die Antworten fielen sehr eindeutig aus. Als entscheidende Hindernisse werden mangelnde Ressourcen genannt. Rund drei Viertel aller Kommunen geben fehlende personelle Ressourcen (78%) oder fehlende finanzielle Ressourcen (76%) an. Weitere Gründe sind fehlende Bürgerbeteiligung (20%) und mangelnde politische Unterstützung (18%). Nur 6 % Prozent der Kommunen gaben an, dass fehlende Koordination ein Hindernis für kommunale entwicklungspolitische Aktivitäten darstellt. Weiteren 3 % fehlt die Kooperationsbereitschaft der entwicklungspolitisch relevanten Akteure. Nur 1 % der Kommunen sieht die Ursache im fehlenden Einbezug wichtiger Akteure.

255 Zahlen laut aktueller Verwaltungsgliederung in Deutschland vom 30.06.2008 des Statistischen Bundesamts (Erhalt auf Anfrage bei: http://www.destatis.de).

Abbildung 1: Häufigkeit der genannten Gründe für fehlende entwicklungspolitische Aktivitäten (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

Um auch das Potenzial der bisher nichtaktiven Kommunen zu nutzen, müssen nach Ansicht der Kommunen selbst, ihnen zunächst die personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

4.2.2 Die entwicklungspolitisch aktiven Kommunen

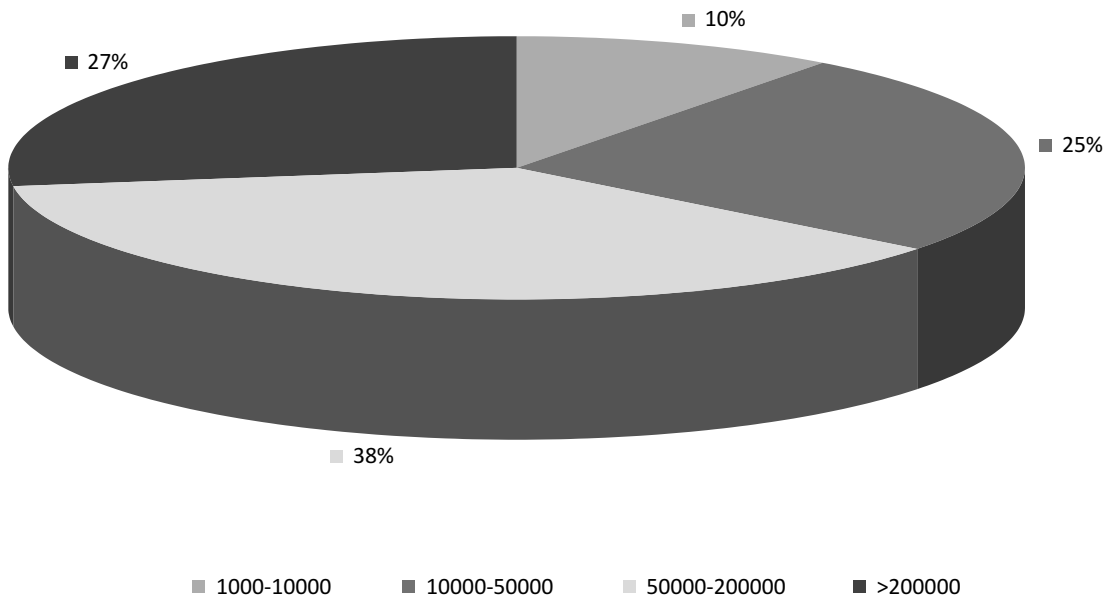
Von den 60 eingegangen Antworten entwicklungspolitisch aktiver Kommunen kommen drei Viertel aller Antworten von Städten, während das restliche Viertel gleichmäßig auf Gemeinden und Landkreise verteilt ist. Im Vergleich dazu kommen etwas mehr als die Hälfte der Antworten der entwicklungspolitisch inaktiven Kommunen von Gemeinden. Während somit ungefähr gleich viele Städte der Stichprobe entwicklungspolitisch aktiv wie nichtaktiv sind, kommen auf jede Antwort einer entwicklungspolitisch aktiven Gemeinde fast zehn nichtaktive Gemeinden. Bei den Landkreisen hingegen kommen auf einen entwicklungspolitisch aktiven Landkreis nur zweieinhalb inaktive Landkreise. Diese Verteilungen innerhalb der Stichprobe belegen, dass es gerade die Städte und Landkreise sind, die verhältnismäßig am aktivsten sind.

Tabelle 1: Verhältnis der eingegangenen Antworten zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen

	entwicklungspolitisch aktiv	entwicklungspolitisch inaktiv	Verhältnis aktiv : inaktiv	Gesamt
Stadt	44	46	1 : 1,1	90
Gemeinde	8	76	1 : 9,6	85
Landkreis	8	21	1 : 2,6	29
Gesamt	60	144	1 : 2,4	204

Quelle: Eigene Erstellung (2008)

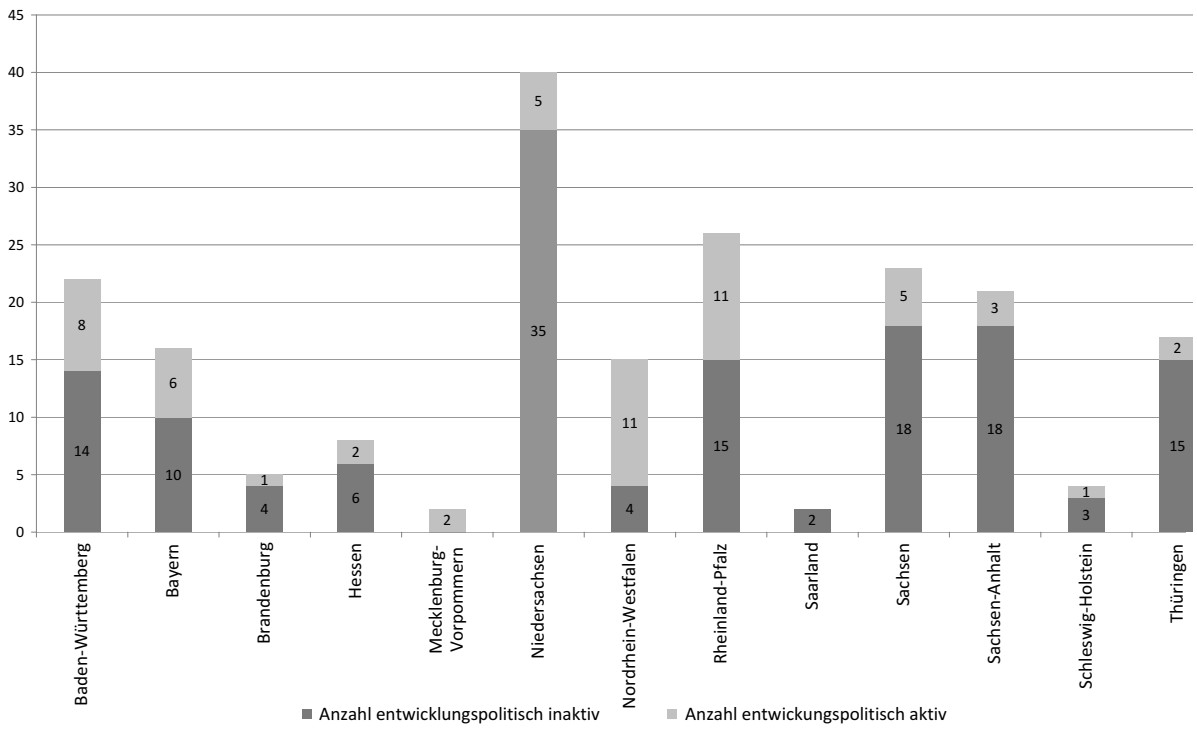
Abbildung 2: Verteilung der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen nach ihrer Einwohnerzahl



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

Knapp zwei Fünftel aller entwicklungspolitisch aktiven Kommunen haben zwischen 50.000 und 200.000 Einwohner. Weitere 27% haben mehr als 200.000 Einwohner. Es sind also eher die Kommunen mittlerer Größe sowie die Großstädte, die KEpol betreiben, obwohl zu beachten bleibt, dass immerhin jede zehnte Antwort von Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern kamen und weitere 26% von kleinen Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern.

Abbildung 3: Regionale Verteilung der entwicklungspolitisch aktiven und inaktiven Kommunen (in absoluten Zahlen)



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

Wie in Abbildung 3 dargestellt, lässt sich erkennen, dass die meisten Antworten (in absoluten Zahlen 40) aus Niedersachsen kamen und die meisten Antworten entwicklungspolitisch aktiver Kommunen aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (jeweils 11).[256] Da der Versand der Fragebögen von den einzelnen Landesverbänden jedoch nicht für jedes Bundesland nachweisbar ist, kann aus dieser Verteilung kein Rückschluss auf die tatsächlichen Aktivitäten der Kommunen in den Bundesländern geschlossen werden. Vergleicht man das Verhältnis der entwicklungspolitisch aktiven mit den entwicklungspolitisch inaktiven Kommunen, lässt sich feststellen, dass nur aus Nordrhein-Westfalen mehr Kommunen geantwortet haben, die entwicklungspolitisch aktiv sind, als inaktive Kommunen (Verhältnis 2,75 : 1). Dies gilt zwar auch für Mecklenburg-Vorpommern, aber da nur zwei von insgesamt 941 Kommunen aus diesem Bundesland insgesamt geantwortet haben, kann kein Rückschluss auf das gesamte Verhältnis geschlossen werden.

256 Die drei Stadtstaaten, Bremen, Berlin und Hamburg, die alle entwicklungspolitisch aktiv sind, wurden aus dieser Verteilung herausgelassen.

Politische und institutionelle Rahmenbedingungen sowie Handlungsfelder

Strukturelle Einbindung des Themas in der Verwaltung

Wenn Kommunen Entwicklungspolitik als kommunale Aufgabe wahrnehmen, geschieht dies zumeist unter der Schirmherrschaft des (Ober-)Bürgermeisters/der (Ober)Bürgermeisterin[257] (38 %). Häufig spielen also gerade die obersten Ebenen der Verwaltung und der Politik eine wichtige Rolle als „Motoren" für das Thema. Übereinstimmend mit der Studie der SKEW von 2006 wird KEpol weiterhin als Chefsache betrachtet.[258] Ist die Schirmherrschaft der KEpol nicht an oberster Stelle verankert, so sind es zumeist die Amtsleiter (20 %), die das Thema aktiv betreuen. Allerdings haben rund ein Fünftel der Kommunen keinen Schirmherren oder Initiator für das Aufgabenfeld bzw. machen darüber keine Angaben.

Zur Bearbeitung des Themas haben etwas mehr als die Hälfte der Kommunen eine eigene Organisationseinheit. Meistens handelt es sich dabei um die Ämter für internationale Angelegenheiten und Städtepartnerschaften. Selten wurden die genannten Organsationseinheiten explizit für die KEpol geschaffen. In einigen wenigen Fällen wurden auch zivilgesellschaftliche Institutionen, wie Vereine, genannt oder von der Verwaltung und der Zivilgesellschaft gemeinsam getragene Mischinstitutionen, wie der Eine-Welt-Beirat in Düsseldorf.[259] Eine einheitliche Struktur lässt sich nicht erkennen. Trotzdem ist auch hier generell zu beobachten, dass das Thema in der Verwaltung sehr hoch angesiedelt ist. Rund ein Fünftel der beteiligten Befragten arbeiten direkt für das Büro des (Ober-)Bürgermeisters (OB). 7 % der Antworten kamen sogar persönlich vom OB der Kommune. Zudem kamen mehr Antworten von Personen (insgesamt 28) in leitender Funktion als von Referenten oder Sachbearbeitern (insgesamt 18). Jede 14. Antwort wurde von einem Agenda-Koordinator oder -Beauftragten ausgefüllt.

Aus der Stellung der Antwortenden lässt sich des Weiteren schließen, dass das Thema KEpol, wenn nicht direkt an das Büro des OB angebunden, so doch häufig im Amt für Internationales oder Umwelt angesiedelt ist. Auch diese Ämter sind in der Regel direkt an das Büro des Oberbürgermeisters oder Bürgermeisters angebunden. Gelegentlich ist die KEpol als Teil der Lokalen Agenda-Prozesse im Ressort für Stadtentwicklung oder Umweltschutz angesiedelt. Selten existiert auch hier ein eigenes Agenda-Büro, in dem ausschließlich das Thema der Lokalen Agenda und somit auch der KEpol behandelt wird; ebenso selten ist das Thema KEpol in den Wirtschaftsämtern zu finden.[260]

Nur äußerst selten ist eine volle Stelle für die Bearbeitung der KEpol vorgesehen. Zwar sind im Mittel knapp 1,5 Personen dafür eingestellt, allerdings nur zu einem durchschnittlichen Ar-

257 Zum vereinfachten Lesen wird im weiteren Text auf die weibliche und männliche Bezeichnung des Oberbürgermeisters / der Oberbürgermeisterin verzichtet. Trotzdem ist mit „dem Oberbürgermeister" (OB) selbstverständlich auch „die Oberbürgermeisterin" gemeint.

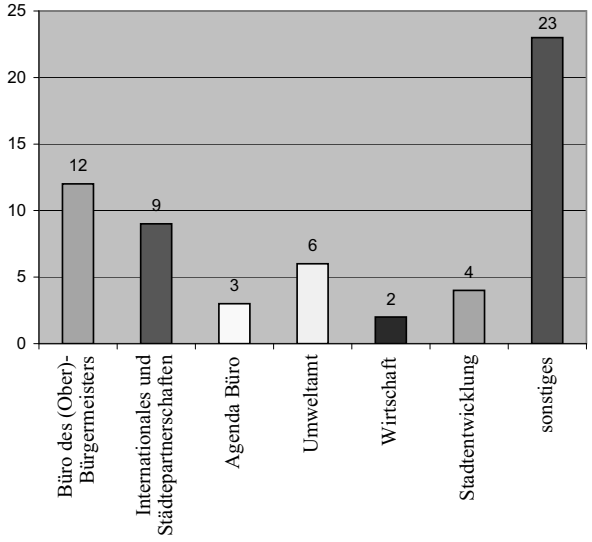
258 Marwede et al. (2007).

259 Näheres zum Eine-Welt-Beirat in Düsseldorf findet sich im Kasten 5.

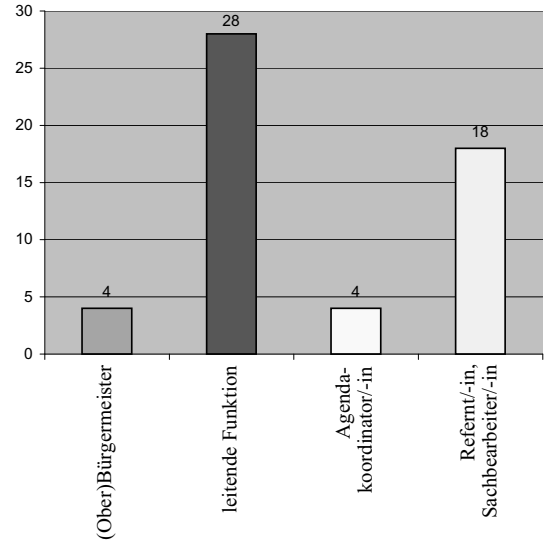
260 Weitere Antworten kamen aus den Hauptämtern, den Kulturämtern, Ämtern für Organisation sowie für Finanzen sowie aus dem Pressebereich.

Abbildung 4: Anbindung und Funktion der beteiligten Befragten in der Verwaltung

Anbindung der beteiligten Befragten in der Verwaltung (in absoluten Zahlen)

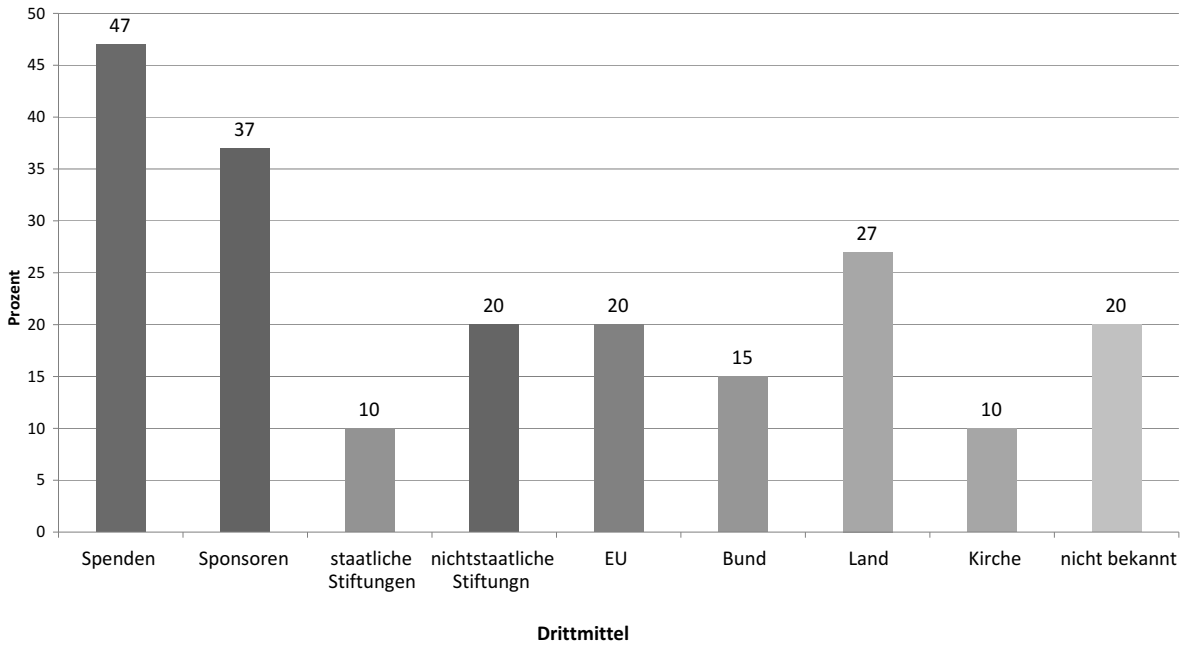


Funktion der beteiligten Befragten (in absoluten Zahlen)



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

Abbildung 5: Verwendung von Drittmitteln zur Finanzierung der KEpol



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

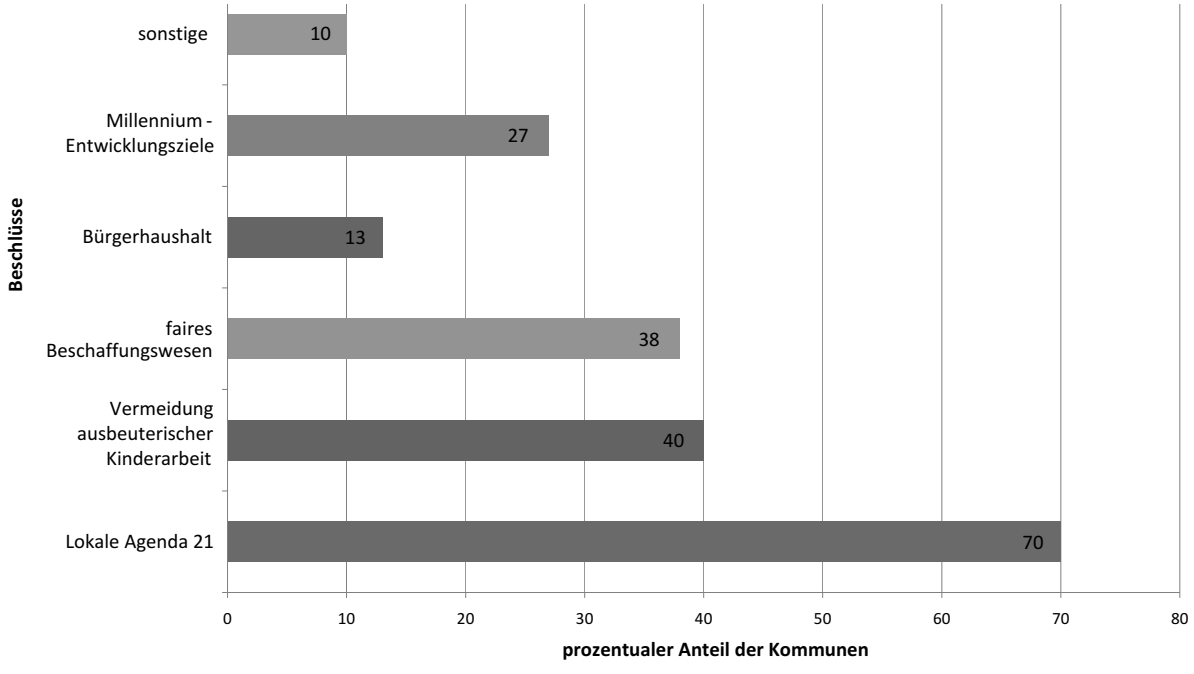
beitsumfang von 25 % anders ausgedrückt bedeutet dies, dass im Durchschnitt eine ganztags eingestellte Person eineinhalb Wochen im Monat im Bereich der KEpol arbeitet.

Finanziert werden die entwicklungspolitischen Maßnahmen häufig aus verschiedenen kommunalen Verwaltungsbereichen. Nur ein Viertel der Befragten konnte der KEpol einen finanziellen Titel eindeutig zuordnen. Insgesamt bringen die Kommunen zwischen 1.500 € und 50.000 € für die KEpol auf. Bei den Stadtstaaten ist der Titel bei Weitem höher und beträgt durch den besonders hohen Anteil Berlins im Mittel rund 1,2 Mio. €. Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass der besonders hohe Betrag des Berliner entwicklungspolitischen Etats auch die Mittel für die Zusammenarbeit mit Osteuropa umfasst. Neben den Eigenmitteln verwenden die Kommunen vielfach Drittmittel zur Finanzierung der Maßnahmen, wobei knapp die Hälfte der Kommunen auf Spenden zurückgreift (47 %). Auch Sponsoren (37 %), Stiftungen (insgesamt 30%) sowie Landes- (27%) und EU-Mittel (20 %) werden als Drittmittel genutzt. Jede zehnte entwicklungspolitisch aktive Kommune greift zudem auf kirchliche Mittel zurück, und weitere 15% der Kommunen nutzen zusätzliche Bundesmittel. Ein Fünftel der Antwortenden machten jedoch keine Angaben über zusätzlich verwendete Drittmittel.

Politische Stellung der KEpol

Die KEpol ist in den meisten Kommunen „Chefsache“. Wie aber sieht es mit der politischen Beschlusslage aus? Seit Ende der 1990er Jahre hat ein Großteil der Kommunen Beschlüsse zu entwicklungspolitisch relevanten internationalen Vereinbarungen getroffen. Der Hauptanteil (38 %) ist auf die Lokale Agenda 21 zurückzuführen, die immerhin von 70 % aller antwortenden Kommunen beschlossen wurde. Jeweils rund 40 % der Kommunen haben Beschlüsse nach der ILO-Norm zur Vermeidung ausbeuterischer Kinderarbeit und zum fairen und sozialen Be-

Abbildung 6: Beschlusslage in den Kommunen



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

Kasten 3: Institutionalisierung der KEpol in Heidelberg

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 durch die Einrichtung eines Agenda-Büros wurde auch die Langfristigkeit der KEpol in der Stadtpolitik gesichert. Die daraus entstehende politische und institutionelle Verankerung wird als Erfolgskriterium einer langfristigen Berücksichtigung der 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.

schaffungswesen gefasst. Beschlüsse zu den MDGs folgen erst an vierter Stelle (27%). In wenigen Fällen (13%) wurden auch nach dem Beispiel Porto Alegres Beschlüsse zum Bürgerbeteiligungshaushalt getroffen und damit ein Instrument aus einem Entwicklungsland in Deutschland übernommen. Es bleibt schließlich zu beachten, dass auch Kommunen ohne Beschlusslage entwicklungspolitisch aktiv sein können. Immerhin knapp ein Viertel (23%) aller beteiligten Akteure gaben keinerlei Beschlüsse für ihre Kommune an.

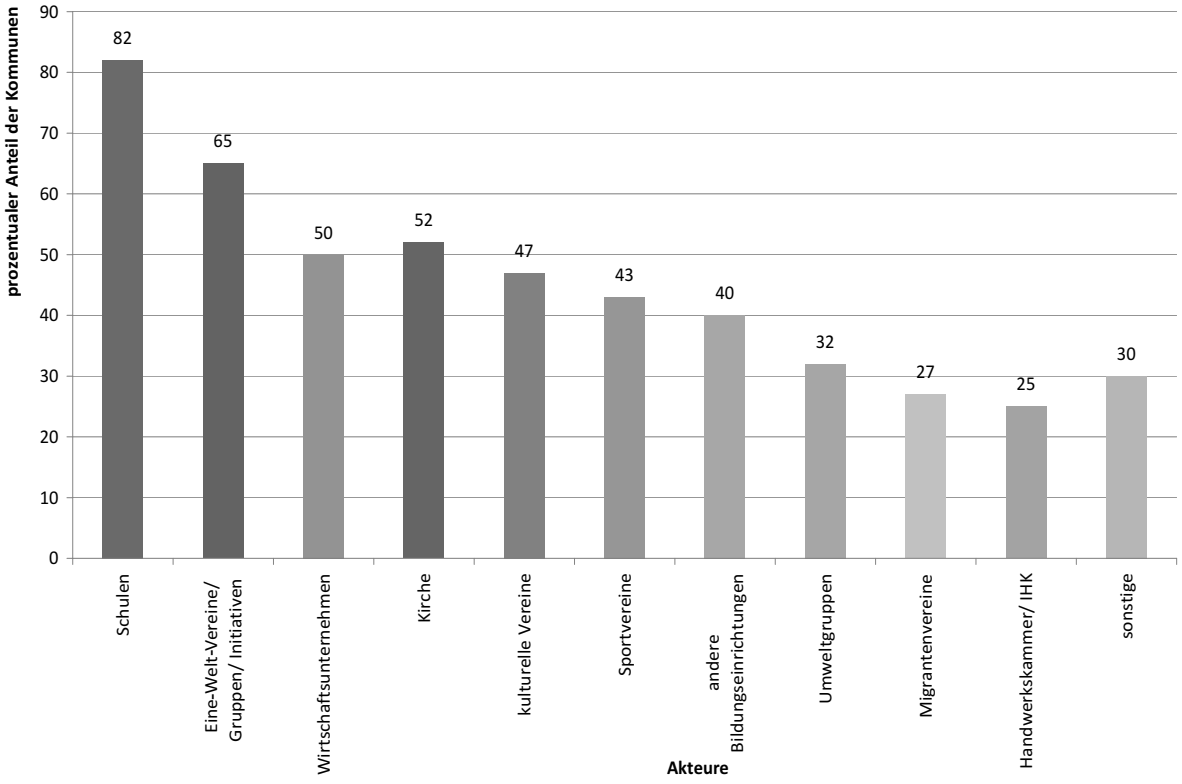
Einbezug weiterer Akteure

Die entwicklungspolitischen Aktivitäten einer Kommune sind selten auf die Aktivitäten der Verwaltung beschränkt, sondern werden meist von der Zivilgesellschaft angestoßen und finden über kommunale Initiativen auch wieder ihren Rückhalt und ihre Umsetzung in der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Im Unterschied zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, deren Agenda durch internationale Beschlüsse und Verpflichtungen geprägt wird, lebt die KEpol zum großen Teil von Initiativen aus der Bürgerschaft. Die Hauptakteure sind Schulen (82%), Eine-Welt-Vereine (65%), die Kirchen (52%) sowie Wirtschaftsunternehmen (50%). Die für Städtepartnerschaften wesentlichen Themen wie Kultur und Sport[261] finden sich auch bei den in die KEpol eingebundenen Akteuren wieder (47% sind Kulturvereine und 43% sind Sportvereine).

Zudem arbeiten zwei Fünftel aller Kommunen mit anderen Bildungseinrichtungen, wie Universitäten, zusammen, und ein weiteres knappes Drittel der Kommunen (32%) bezieht Umweltgruppen in die KEpol mit ein. Migrantenvereine werden von 27% der Kommunen in die KEpol integriert, ähnlich wie die Handwerkskammern/IHK (25%). Einen weiteren, wenn auch geringen Anteil haben die Partnerschaftsvereine oder Stiftungen.

261 Vgl. Auswertung zu den Städtepartnerschaften.

Abbildung 7: Einbezug weiterer Akteure in die Entwicklungspolitik der Kommunen (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

Kasten 4: Die Umsetzung der KEpol über das Bündnis „Dresden hilft“

Wie sehr die Zusammenarbeit mit einer lokalen NRO die KEpol einer Stadt prägen kann, zeigt sich am Beispiel der sächsischen Landeshauptstadt Dresden. Nach der eigenen Flutkatastrophe in Dresden und im Umland im Jahre 2002 erhielt die Stadt zahlreiche Anfragen ausländischer Botschaften, die um sachkundige Unterstützung im Falle ähnlicher Katastrophen baten. Zusammen mit der Dresdner NRO „arche noVa e.V.“ war es möglich, sich auf bestimmte Regionen zu konzentrieren, mit denen im Rahmen des 2004 geschlossenen Bündnisses „Dresden hilft“ zusammengearbeitet werden kann. Seitdem konzentriert sich auch die KEpol der Stadt über die Städtepartnerschaft mit Brazzaville (Kongo) hinaus auf die Regionen, in denen die NRO agiert. Das Bündnis von „arche noVa“ mit der Stadt Dresden wurde im Zuge der Tsunami-Katastrophe geschlossen und die Zusammenarbeit zwischen NRO und Kommune institutionalisiert. Der Großteil der entwicklungspolitischen Projekte im Inland sowie Projekte im Rahmen der Partnerschaft mit Myanmar und der Städtepartnerschaft mit Brazzaville werden über die lokale NRO ausgeführt, die von der Stadt Dresden dafür Finanzmittel, ideelle Unterstützung und geldwerte Leistungen ggf. aus dem Städtepartnerschaftsfonds erhält. Die Projektleitung obliegt der NRO, die im Rahmen des Bündnisses „Dresden hilft“ relativ eigenverantwortlich für die Umsetzung der Entwicklungsprojekte der Stadt zuständig ist, sodass die Stadt auch ohne Aufwendung höherer Finanzmittel Entwicklungsprojekte sowie Not- und Soforthilfeprojekte durchführen kann. Die Aufgabe der Kommune liegt hierbei nicht in der Projektumsetzung selbst, sondern in der Funktion als „Türöffner“, ideeller Unterstützer und Förderer, in der Bereitstellung geldwerter Mittel (z. B. kostenfreie Bereitstellung von öffentlichen Plakatwänden, vereinfachte Bereitstellung von Plätzen für öffentliche Veranstaltungen) und bei der Hilfe zur Überwindung bürokratischer Hürden.

Interview mit Herrn Schulz, Amtsleiter, Amt für Presse und Öffentlichkeitsarbeit der Landeshauptstadt Dresden am 15.09.2008.

Unterstützung durch weitere kommunale Akteure

Wie bei den Ergebnissen zum Einbezug weiterer Akteure festgestellt werden kann, ruht die KEpol nicht nur auf den Schultern der zuständigen Verwaltungseinheit der Kommunen. Rund drei Viertel aller durchführenden Ämter bzw. Personen gaben an, Unterstützung vonseiten anderer Verwaltungseinheiten (76%) zu erhalten. Immerhin noch mehr als die Hälfte erhalten Unterstützung vonseiten der Kommunalpolitik, bzw. der Parteien (56%) sowie von den Bürgern der Kommunen im Allgemeinen (56%) und selbstverständlich auch von der am Eine-Welt-Thema interessierten Zivilgesellschaft (55%). Allerdings gab auch jeder Zwölfte an, keinerlei weitere Unterstützung zu erhalten, in den Fällen wird die KEpol allein von der eigenen Verwaltungseinheit getragen. Unter dem Gebot der Effizienz und Effektivität der KEpol muss auch die Frage gestellt werden, welche Rolle das „Rathaus" bzw. „das Kreishaus" in dem Geflecht der verschiedenen Akteure spielt bzw. spielen sollte. Ist das „Rathaus" nur ein Akteur von vielen, oder nimmt es eine bestimmte Rolle, zum Beispiel die eines Moderators, ein?

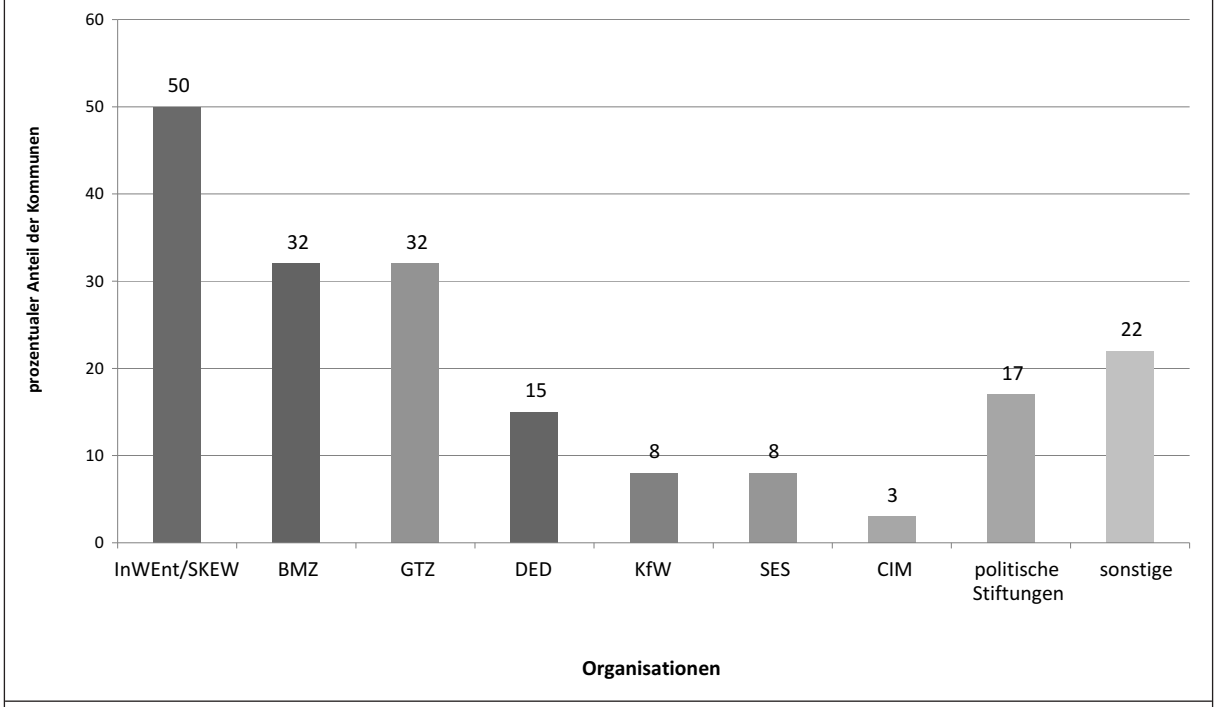
Zusammenarbeit mit weiteren nationalen und internationalen EZ-Akteuren

Wie in Kapitel 3.5 „Zentrale Akteure" dargestellt, gibt es zahlreiche weitere nationale und internationale Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die dieselben Themenfelder abdecken wie die Entwicklungspolitik der Kommunen. Diese EZ-Organisationen können den Kommunen Unterstützung anbieten und Fördermöglichkeiten zur Verfügung stellen. Für die deutschen Kommunen sind die deutschen EZ-Akteure natürlich die ersten Adressaten/ Kooperationspartner. Die Hälfte aller entwicklungspolitisch aktiven Kommunen arbeitet mit InWEnt, bzw. der SKEW zusammen, die als Service- und Beratungseinrichtung für Kommunen und NROs zur Stärkung der KEpol fungiert. Jeweils knapp ein Drittel der kommunalen Akteure arbeiten mit dem BMZ und der GTZ zusammen. Als Entwicklungsbank kommt die KfW naturgemäß für die Finanzierung kleinteiliger Projekte weniger infrage und wird nur von einem Zwölftel aller entwicklungspolitischen Akteure auf kommunaler Ebene zur Finanzierung von Projekten herangezogen. Weiterhin werden von rund einem Sechstel aller kommunalen Akteure der Stichprobe politische Stiftungen sowie der DED als Partner genannt. Die thematisch ähnlich gelagerten Organisationen CIM und SES, deren Schwerpunkt im Fachkräfteaustausch liegt, werden nur von 3 % bzw. 8 % der antwortenden Kommunen in die Arbeit einbezogen. Des Weiteren werden Partnerschaftsvereine, NROs oder Vereine auf Landesebene genannt.[262] Internationale Organisationen spielen nur eine marginale Rolle. Insgesamt werden nur zwei Mal Formen einer Zusammenarbeit mit UN-Organisationen wie dem Freiwilligendienst der UN (UNV) und dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) genannt.

Erstaunlich ist, dass immerhin 37 % der Stichprobe (in Zahlen 22) mit keinen weiterem Akteur der nationalen oder internationalen Entwicklungszusammenarbeit kooperieren. Knapp vier Fünftel aller Kommunen (79 %), die mit weiteren Akteuren zusammenarbeiten, kooperieren mit der SKEW. Diese Kommunen sind es auch, die zahlenmäßig mit den meisten Organisationen zusammenarbeiten. Im Durchschnitt arbeitet eine Kommune, die bereits mit der SKEW

262 Hier insbesondere Vereine im Rahmen der Partnerschaft des Landes Rheinland-Pfalz mit Ruanda oder auch das Eine-Welt-Netzwerk Bayern.

Abbildung 8: Zusammenarbeit mit weiteren nationalen und internationalen EZ-Akteuren (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

kooperiert mit weiteren zwei Akteuren zusammen (insgesamt 3,3 Akteure). Die weiteren 21 % der Kommunen, die nicht mit der SKEW zusammenarbeiten, arbeiten demgegenüber durchschnittlich mit anderthalb nationalen oder internationalen Organisation zusammen.

Im Gegensatz zu der kaum vorhandenen Einbindung in internationale Institutionen, wie den UN, die auch für Kommunen Programme anbieten (vgl. Kapitel 3.5.1: UN-Programm GOLD, FAO Programm), werden entwicklungspolitisch relevante internationale Netzwerke im Bereich der KEpol generell mit einbezogen. Nur knapp zwei Fünftel der antwortenden Vertreter der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen gaben an im RGRE (deutsche Sektion) Mitglied zu sein, obwohl alle angeschriebenen Kommunen indirekt über die kommunalen Spitzenverbände Mitglieder des RGRE (bzw. auch CEMR) sind. Weitere 37 % gaben an, im Klima-Bündnis vertreten zu sein. Weniger als 10 % sind Mitglieder bei ICLEI oder EUROCITIES. Weitere Netzwerke, die vereinzelt genannt wurden, sind UN-Netzwerke, wie UCLG, UN-Habitat, der WACAP oder auch der Weltbürgermeisterrat zum Klimawandel. Schließlich bleibt jedoch festzuhalten, dass zwei Fünftel der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen in keinem internationalen Netzwerk aktiv sind oder darüber nicht Bescheid wissen.

Rolle der Bundesländer

Abgesehen von der SKEW und ihrer Vermittlerrolle zwischen Bundes- und Kommunalpolitik ist die KEpol institutionell nicht mit der Bundespolitik verknüpft. Mit der Landesebene ist die KEpol dann verbunden, wenn die Zusammenarbeit bzw. Partnerschaft mit Kommunen in den Partnerländern des jeweiligen Bundeslandes gesucht wird und wenn die Kommunen den Auf-

trag der Landesregierung zur entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit nach ihren Möglichkeiten umsetzen.[263] Was erwarten die Kommunen aber darüber hinaus von ihren Bundesländern? Unterstützung von Landesebene kann nur stattfinden, wenn die Kommunen ihre Tätigkeiten auch an die Landesebene kommunizieren, was zurzeit nur für etwas mehr als die Hälfte (53 %) der Akteure zutrifft. Etwas mehr als zwei Fünftel der Kommunen (41 %) gaben an, keinerlei Unterstützung von der Landesebene zu erhalten. „Schuld" daran muss nicht nur die Landesebene haben. Diese Zahl kann auch darauf zurückgeführt werden, dass nicht alle 41 % zu der Gruppe gehören, die ihre Tätigkeiten überhaupt an die Landesebene kommunizieren. Die am meisten genannte Unterstützung von den Bundesländern erfolgt über die Partnerschaft des Landes mit einem Staat/einer Region in einem Entwicklungsland (z. B. Informationen und Hilfestellungen bei kommunalen Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in der Partnerregion des Bundeslandes) sowie über finanzielle Mittel (jeweils 22 % der Kommunen gaben an, derartige Unterstützungsleistungen zu erhalten). Zusätzliche Unterstützung geben die Länder zumeist über Informationsangebote und Organisationshilfe sowie Kooperationsangebote im Rahmen ihrer eigenen Entwicklungspolitik.

Rund ein Drittel der Befragten schätzen die Unterstützung von der Landesebene mit befriedigend bis gut ein. Ein Viertel bewertet sie als ausreichend und nur 12 % schätzen sie als sehr gut ein. Im Durchschnitt erhält die Unterstützung vonseiten der Länder somit eine Durchschnittsnote von 2,7 (befriedigend).

Zur Inlandsarbeit

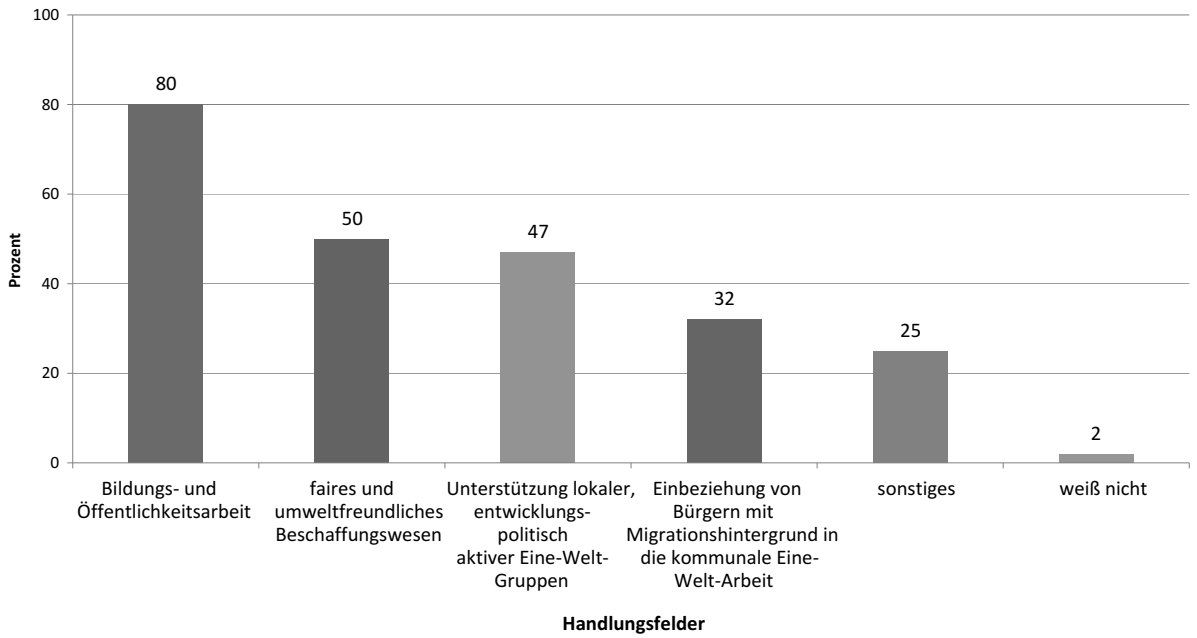
„Global denken, lokal handeln", diese Handlungsmaxime der Lokalen Agenda 21 und zugleich auch Leitmotiv der KEpol steht dafür, dass globale Probleme nicht allein auf internationaler Ebene gelöst werden können, sondern auch durch verantwortliches Handeln der Kommunen vor Ort. KEpol steht nicht nur für die Entwicklungszusammenarbeit mit Akteuren im Ausland. Auf kommunaler Ebene ist noch stärker die Inlandsarbeit vor Ort von Bedeutung. Als unterste Verwaltungsebene sind die Kommunen ihren Bürgern am nächsten und haben somit einen direkten Einfluss auf die Meinungsbildung und das Engagement ihrer Bürger.[264] Fast alle entwicklungspolitisch aktiven Kommunen (98 %) sind in der Inlandsarbeit tätig, während sich nur 58 % auch in Entwicklungsländern mit Projekten und Städtepartnerschaften engagieren. Der Schwerpunkt der Inlandsarbeit liegt bei der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, die immerhin von vier Fünftel aller Kommunen (80 %) betrieben wird.

Auf welche Art und Weise dies geschieht, wurde allerdings nicht abgefragt, sodass zu beachten bleibt, dass es sich bei den Maßnahmen sowohl um sporadische Aktionen, als auch um dauerhaft institutionalisierte Aktivitäten handeln kann. Die Hälfte aller befragten entwicklungspolitisch aktiven Kommunen geben außerdem an, eine faire und umweltfreundliche Beschaf-

263 Zum Beispiel: Partnerschaft des Landes Rheinland-Pfalz mit Ruanda und des Landes Nordrhein-Westfalen mit Mpumalanga in Südafrika.

264 Mit der „Nähe" einer Kommune zu seinen Bürgern ist nicht nur die räumliche Nähe gemeint, sondern auch die sachliche Nähe (größere Problemnähe der Entscheidungsebene und der Bürger, soziale- und politisch personelle Nähe sowie die emotionale Nähe der Bürger zu ihrer Kommune und die damit verbundene Identifikations- und Engagementbereitschaft der Bürger (Andersen / Wichard 2003).

Abbildung 9: Entwicklungspolitische Handlungsfelder im Inland (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

fungspolitik zu verfolgen. Weitere 47 % der Kommunen unterstützen lokale Eine-Welt-Vereine. Rund ein Drittel aller Kommunen bezieht nach eigenen Angaben Bürger mit Migrationshintergrund bzw. Migrantenorganisationen in die KEpol mit ein. Ebenso genannt wurden Veranstaltungsreihen wie Eine-Welt-Tage, Einzelprojekte zum Fairen Handel oder auch Serviceleistungen der Kommune in Form von Organisationshilfen, Kontaktvermittlung und Informationsangeboten für die entwicklungspolitisch interessierte Zivilgesellschaft.

Zur Auslandsarbeit

Neben den 96 % aller in dieser Studie befragten Kommunen, die im Inland entwicklungspolitisch aktiv sind, geben 58 % der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen an, auch im Ausland tätig zu sein. Sie unterhalten Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern. Bezieht man auch Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in ehemaligen Transformationsländern mit ein (an dieser Stelle wurden häufig die Länder des ehemaligen Ostblocks genannt), liegt dieser Prozentsatz höher (76 %). Auch wenn die Staaten des ehemaligen Ostblocks, wie Polen, Tschechien oder auch die baltischen Staaten laut OECD-Statistiken seit 2005 nicht mehr zu den Empfängerländern von Entwicklungshilfe zählen, wurden sie von einem Viertel der Befragten der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen als Partner entwicklungspolitischer Aktivitäten genannt.

Die häufigste Form, im Ausland tätig zu sein, sind die klassischen Städtepartnerschaften (41 %). Knapp ein Fünftel (17 %) der Auslandstätigkeiten sind lediglich Kontakte, also Verbindungen ohne förmliche Festigung. Weitere 17 % sind Projektpartnerschaften, die sich auf der einen Seite zwar als effektives Mittel für flexible Projektplanungen eignen und ohne dau-

Kasten 5: Einbettung der KEpol in die Lokale Agenda 21 – Vom Klimaschutzgedanken zur Entwicklungspolitik

Ein Großteil aller Kommunen hat eine Lokale Agenda 21 unterzeichnet und betten ihre entwicklungspolitischen Tätigkeiten in die Agenda ein. Beispielhaft ist die Landeshauptstadt Düsseldorf zu nennen, deren Lokale Agenda seit 1996 mit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg im Umweltamt institutionell verankert hat. Schwerpunkte der Lokalen Agenda vor Ort sind die Aspekte Ökologie, Soziales, Ökonomie und auch der Entwicklungspolitik. Mit seinen zahlreichen Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21, die auf dem Gebiet der KEpol insbesondere den Fairen Handel sowie die Bildungsarbeit in der Landeshauptstadt betreffen, ist die KEpol über die Lokale Agenda institutionell fest in der kommunalen Politik und Verwaltung verankert. Eine Lenkungsgruppe aus gewählten Mitgliedern aller im Stadtrat vertretenen Fraktionen, der Dezernenten für öffentliche Einrichtungen und der Leiterinnen und Leiter der städtischen Ämter entscheidet über neue Projekte und die Verwendung der Haushaltsmittel. Ein Agenda-Beirat berät zuvor über die Aktivitäten und Projekte der Lokalen Agenda, die in verschiedenen Fachforen entwickelt werden, und stimmt diese schließlich aufeinander ab. Die Projektideen kommen zum größten Teil aus der Zivilgesellschaft: den Bürger(inne)n, Vertreter(inne)n verschiedenster Gruppen, Institutionen und Firmen, die in den Fachforen aktiv sind. Sie setzen letztendlich die Projekte mit Unterstützung der Stadt auch wieder vor Ort um und schaffen somit ein breites öffentliches Bewusstsein für die Entwicklungspolitik. Von der Stadt selbst wird schließlich der Vorteil der KEpol gegenüber der Bundespolitik in der Inlandsarbeit gesehen. Weder Bund noch Land haben dieselbe enge Bindung wie die Kommunen zur eigenen Bevölkerung und zur Zivilgesellschaft vor Ort. Über die Förderung der KEpol mit 7,5 Cent pro Einwohner wird von der Stadt – auch nach dem Wegfall der finanziellen Förderung vonseiten des Landes – eine stabile finanzielle Basis für die Umsetzung der anfangs in den Fachforen entwickelten Ideen der Zivilgesellschaft geschaffen. Die Maßnahmen, die im Zuge der Lokalen Agenda 21 auch im Bereich KEpol umgesetzt werden, betrachtet man in Düsseldorf als kommunale Selbstverständlichkeit – als einen notwendigen Beitrag zur der Kommunen zur Gestaltung der Globalisierung. Die Lokale Agenda wird zudem auch in die Auslandsarbeit eingebettet. Seit dem Ende der 1990er Jahre wurden Agenda-Partnerschaften mit Städten auf drei verschiedenen Kontinenten (Belo Horizonte/Brasilen; Mbombela (Nelspruit)/Südafrika und Chongqing/China), mit dem grundsätzlichen Ziel eines gleichberechtigten Dialogs über die Erfahrungen und Themen der Lokalen Agenda 21 begründet.

Interview mit dem Leiter des Umweltamtes, Dr. W. Görtz der Landeshauptstadt Düsseldorf.

erhaften Partner auch kurz- und mittelfristiger angelegt werden können, auf der anderen Seite aber Gefahr laufen, dass die Projekte nicht mehr langfristig in eine Strategie eingebunden werden und nur noch sporadisch erfolgen. „Freundschaften“ – laut RGRE (deutsche Sektion) Verbindungen, die auf Vereinbarungen beruhen, aber zeitlich begrenzt sind und/oder genau spezifizierte Projekte der Kooperation beinhalten – machen 11 % der Auslandstätigkeiten aus. Weitere 12 % der Auslandstätigkeiten erfolgen indirekt über Mitgliedschaften in Städtenetzwerken.

Obwohl es bundesweit keine einheitliche Berichtspflicht über die Auslandstätigkeiten der Kommunen gibt, können die Kommunen freiwillig ihre Partnerschaften an die deutsche Sektion des RGRE melden. Dort werden die Informationen in Form einer Datenbank gesammelt und veröffentlicht.[265] Knapp der Hälfte aller Antwortenden mit entwicklungspolitischen Aktivitäten (46 %) ist die Datenbank allerdings unbekannt. Bekannt ist sie weiteren 15 % der Befragten, die sie aber nicht nutzen. Nur 13 % nutzen und aktualisieren sie schließlich regelmäßig. Nur rund ein Viertel meldet jede neue Partnerschaft in der Datenbank an. Letztendlich bedeu-

265 Gemeldet werden können Informationen zu Städtepartnerschaften, Freundschaften, Kontakten und Projektpartnerschaften.

tet das für die Datenbank, dass sie ihren Anspruch alle Partnerschaften deutscher Kommunen wiederzugeben nicht erfüllen kann. Sie ist auf der gegenwärtigen Informationsgrundlage, welche auf freiwilligen Meldungen der Kommunen beruht, weder aktuell noch vollständig.

Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern

Einen Extra-Block im Fragebogen stellten die Fragen zu den Partnerschaften der Kommune mit Gebietskörperschaften in Entwicklungs- und Transformationsländern dar, wobei an dieser Stelle nur die Partnerschaften mit Kommunen in Ländern, die nach OECD/DAC-Richtlinien Empfängerländer von Entwicklungshilfe sind, ausgewertet werden. Von den eingegangenen Fragebögen entwicklungspolitisch aktiver Kommunen haben über die Hälfte der Antwortenden (58%) eine solche Partnerschaft. Vergleicht man die Formen der Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften generell im Ausland und speziell in Entwicklungsländern, lässt sich feststellen, dass die klassische Städtepartnerschaft die typische Form der Kooperation auch mit Entwicklungsländern ist. Fast ein Drittel der Kooperationen sind zudem Projektpartnerschaften (im Allgemeinen sind es nur ein Fünftel), und weitere 16% sind „Freundschaften" (allgemein 13%). Ein wesentlicher Unterschied lässt sich nur bei der formlosesten aller Kooperationsformen feststellen, den Kontakten. Sie machen bei Partnerschaften mit Entwicklungsländern nur 6 % aus, stellen aber fast ein Fünftel der Kooperationen dar, betrachtet man alle Partnerschaften mit ausländischen Kommunen.

Im Unterschied zu den klassischen Städtepartnerschaften, die ab Anfang der 1950er Jahre europaweit zur Versöhnung und zur Völkerverständigung zwischen den ehemaligen Feinden des Zweiten Weltkrieges geknüpft wurden, entstanden die meisten Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungsländern erst Mitte der 1990er Jahre. Sie sind somit noch eine relativ junge Erscheinung auf dem Gebiet der kommunalen Auslandstätigkeiten. Auf die Frage, wie die Partnerschaften im Allgemeinen von den entwicklungspolitisch aktiven Kommunen bewertet werden, gaben fast drei Viertel der Akteure die Note gut bis sehr gut (72 %). Nur bei 4 % der Kooperationen lief die Zusammenarbeit schließlich so schlecht, dass der Kontakt eingeschlafen ist.

Finanzierung

Auch wenn die rechtlichen Voraussetzungen für die Verwendung kommunaler Haushaltsmittel außerhalb der Gemarkung der Kommune nicht eindeutig geklärt sind, finanziert knapp die Hälfte der Kommunen (47%) ihre Partnerschaften aus kommunalen Eigenmitteln. Die Finanzierung über einen Partnerschaftsverein wird von weiteren 16% in Anspruch genommen. Die restlichen 38% der Finanzierungsmöglichkeiten verteilen sich auf die Verwendung von EU-Mitteln, Spenden, Stiftungen, Landes- und Bundesmitteln. In einem einzigen Fall trägt die Partnerkommune zur Finanzierung bei, in diesem Fall handelt es sich um eine Partnerschaft mit einer Stadt in China. [266]

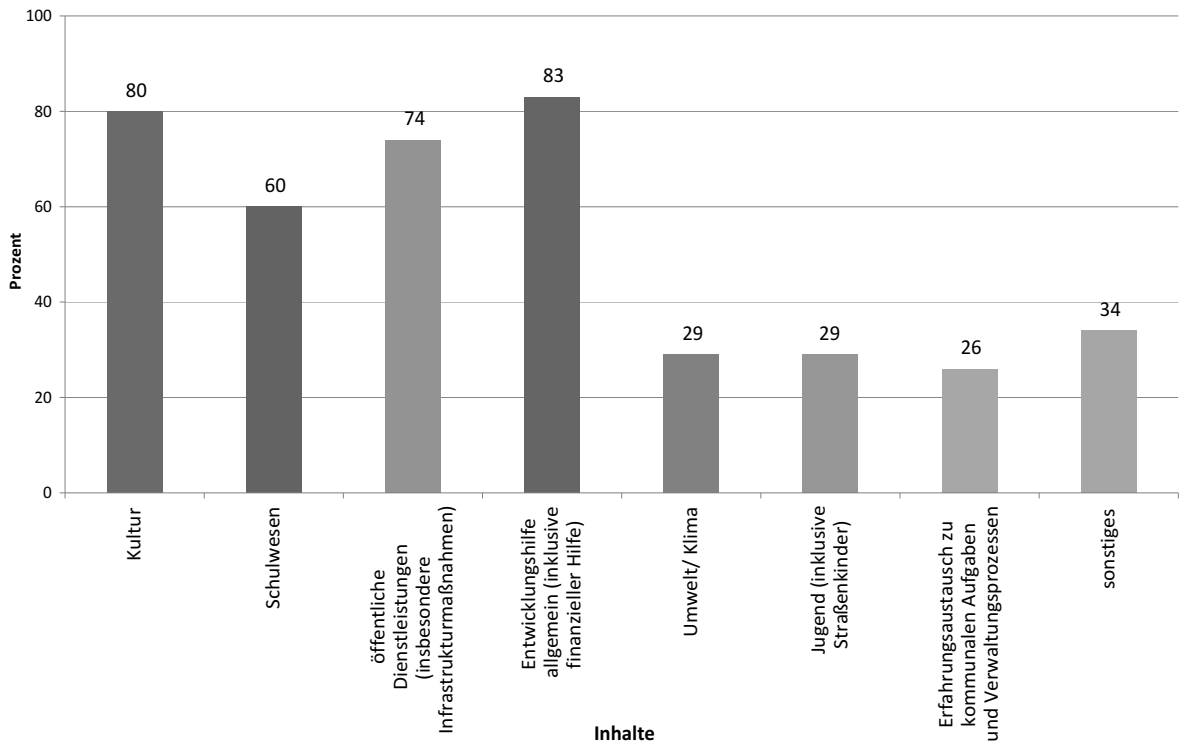
266 Zu den Besonderheiten der deutsch-chinesischen Beziehungen zwischen Kommunen siehe auch Held (2008).

Inhalte der Zusammenarbeit

Auch wenn vielfältigste Antworten bei der offenen Frage zu den Inhalten gegeben wurden, lässt sich doch alles im allem feststellen, dass die typischen Handlungsfelder der Kommune auch am häufigsten als Inhalte der Zusammenarbeit mit den Partnerkommunen angegeben werden: Kultur (80 %), Bildung (60 % – insbesondere das Schulwesen, im Zuge von Schulprojekten in den Partnerregionen oder Schulpartnerschaften) sowie öffentliche Dienstleistungen (74 % – hauptsächlich Infrastrukturmaßnahmen). Einen weiteren Block bilden entwicklungspolitische Maßnahmen im Allgemeinen (83 %), da diese entweder nicht näher definiert wurden oder einen zu geringen prozentualen Anteil aufweisen, um noch einzeln aufgeführt zu sein. Hierbei handelt es sich beispielsweise um kirchliche Entwicklungsprojekte, Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, Demokratieförderung, Menschenrechte und Justiz. Das bedeutet nicht, dass es sich bei den anderen Handlungsfeldern nicht auch um entwicklungspolitische Maßnahmen handelt, nur wurden diese konkreten Inhalten zugeordnet.

Weitere Maßnahmen finden sich im Bezug auf Umwelt- und Klimafragen (29 %), im Erfahrungsaustausch auf kommunaler Verwaltungsebene (einschließlich der Aus- und Fortbildung von Fachkräften für kommunale Themen) sowie im Jugendbereich (29 % – insbesondere Projekte mit Straßenkindern). Im Unterschied zu dem von den Kommunen erwarteten Mehrwert der Partnerschaft (siehe Abbildung 15), spielen beispielsweise Wirtschaftsthemen bei den In-

Abbildung 10: Inhalte der Zusammenarbeit (Mehrfachnennungen möglich)



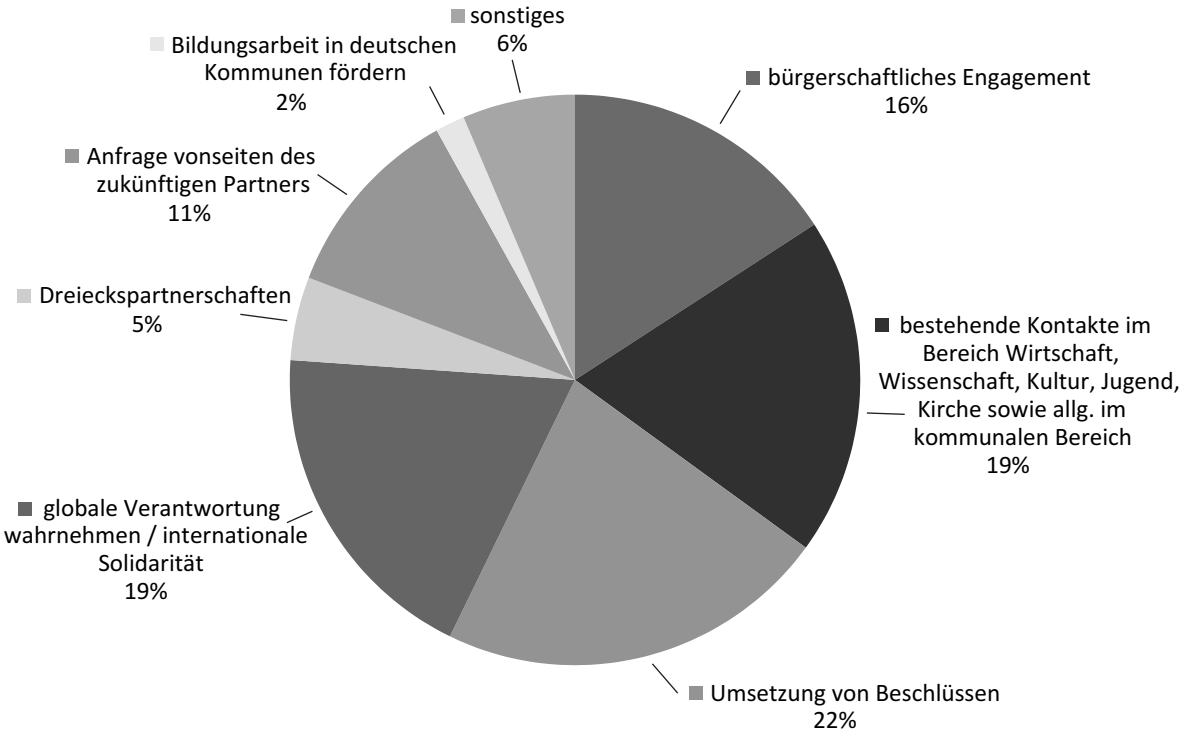
Quelle: Eigene Erstellung (2008)

halten eine kaum wahrnehmbare Rolle.[267] Sie wurden daher mit den ebenfalls genannten Inhalten, die den wissenschaftlichen Bereich, den Tourismus, Delegationsreisen oder interkulturelle Erfahrungen betreffen, in der Kategorie „sonstiges“ subsumiert.

Motivation für die Partnerschaft

Auch die ursprünglichen Motivationen für die Partnerschaft sind äußerst vielfältig, doch lassen sich zwei große Blöcke zusammenfassen: Der erste Block sind Kommunen, bei denen mit 41 % entwicklungspolitische Motivationsgründe ausschlaggebend für die Aufnahme der Beziehungen waren. Hierbei lassen sich jeweils zur Hälfte zwei Gruppen zusammenfassen, und zwar die Kommunen, welche aus einer gewissen Selbstverpflichtung heraus agieren, um ihrer globalen Verantwortung gerecht zu werden und diejenigen, welche eher die Umsetzung von Beschlüssen mit entwicklungspolitischen Inhalten in den Vordergrund stellen. Gemeint sind in diesem Zusammenhang internationale Vereinbarungen, die auf lokaler Ebene übernommen wurden, die lokalen Agenden und Beschlüsse zur Umsetzung der MDGs sowie Aktionen und Aufforderungen vonseiten des Bundeslandes, wie die Partnerschaft von Rheinland-Pfalz mit Ruanda.

Abbildung 11: Verteilung der genannten Motivationsgründe zueinander



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

267 Ursache dafür kann sein, dass die Frage nach den Inhalten der Partnerschaften, im Gegensatz zu den nach den Mehrwerten, sich nur noch auf die Partnerschaften mit Entwicklungsländern bezog und sich der wirtschaftliche Mehrwert somit eher auf Kooperationen mit ehemaligen Transformationsländern bezieht, als auf die in diesem Teil nur ausgewerteten Entwicklungsländer.

Zu einem zweiten Block lassen sich mit 35 % die Antworten zusammenfassen, nach denen die Kommunen auf der Grundlage schon bestehender Partnerschaften und im Rahmen eines ausgeprägten bürgerschaftlichen Engagements Partnerschaften auf kommunaler Ebene institutionalisiert haben. Die bestehenden Kontakte finden annähernd gleich verteilt auf verschiedenen Ebenen statt: Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, allg. im kommunalen Bereich, Jugend, Kirche sowie im humanitären Bereich. In 16 % der Fälle erfolgte der Anstoß nicht von der Kommune selbst, sondern von außen, im Zuge der Erweiterung einer Partnerschaft zu einer Dreieckspartnerschaft oder aufgrund einer Anfrage vonseiten des zukünftigen Partners. Selten wurden Partnerschaften gegründet bzw. institutionalisiert, um die Bildungsarbeit in der eigenen Kommune zu fördern, auch wenn die Bewusstseinsbildung der Einwohner letztendlich als Hauptmehrwert genannt wird.

Zudem werden die Vergangenheitsbewältigung (bezogen auf Partnerschaften mit Osteuropa), der Erfahrungsaustausch, die eigene Fachkompetenz und die Förderung der Interkulturalität angeführt. Mit jeweils 2 % sind diese Motivationen insgesamt gesehen aber eher unbedeutend und daher unter „sonstiges“ zusammengefasst.

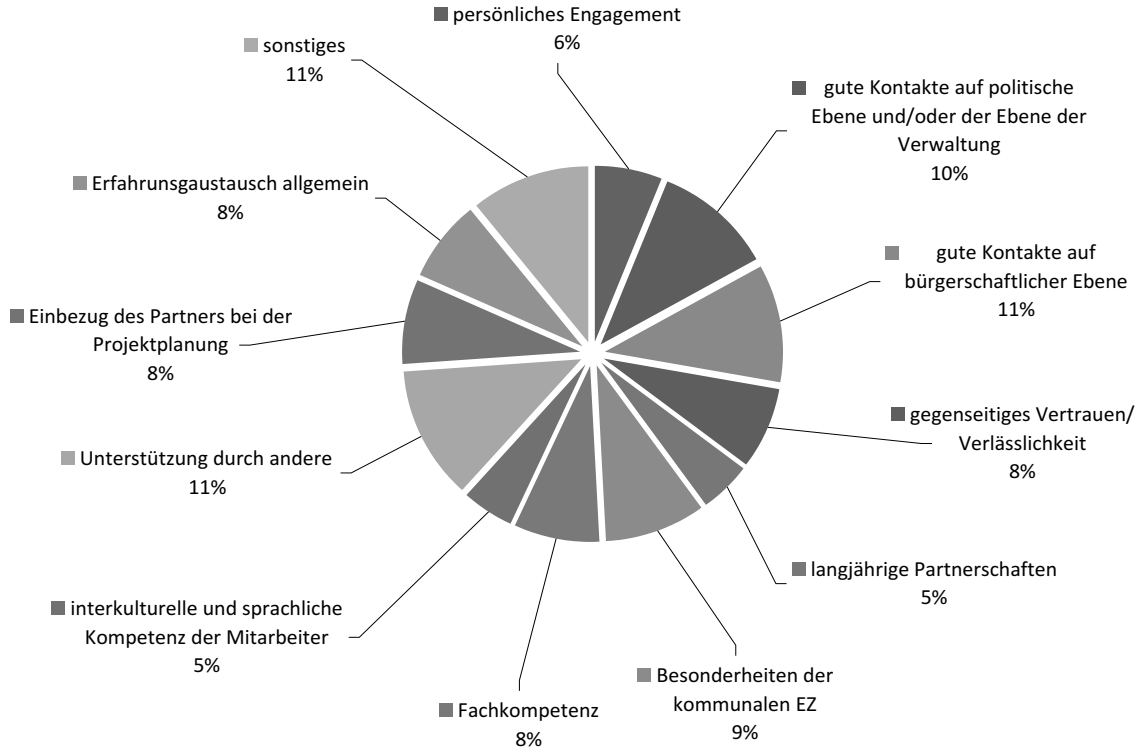
Stärken und Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit

Zwei von den Kommunen bereits als wesentliche Motivationsgründe genannte Aspekte – das bürgerschaftlichen Engagement und die bestehenden Kontakten – werden ebenfalls als Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen gesehen. So benennt rund ein Fünftel (22 %) der Antwortenden die guten Kontakte in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft als Erfolgsfaktoren und weitere 12 % schätzen die Unterstützung zumeist zivilgesellschaftlicher Akteure positiv für die Zusammenarbeit ein. Die bestehenden engen Kontakte sind häufig auch eine Folge langjähriger Zusammenarbeit (4 %), in der das gegenseitige Vertrauen gewachsen ist (8 %). Bezogen auf die wesentlichen Inhalte der Zusammenarbeit, die zumeist in primär kommunalen Aufgabenfeldern liegen (Bildung, Infrastruktur und Kultur), ist es nicht überraschend, dass Kommunen ihre Fachkompetenz (12 %) als Stärke ansehen. Die interkulturelle oder sprachliche Kompetenz der Mitarbeiter (4 %) wird den Fachkompetenzen der Mitarbeiter eher untergeordnet (5 %). Ebenfalls äußern die Kommunen den Einbezug des Partners in die Projektplanung (8 %) als Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Zusammenarbeit, wodurch Kommunen, vielleicht auch ohne die Paris-Erklärung zu kennen, einen ihrer wesentlichen Aspekte (Partnerausrichtung) berücksichtigen.

Des Weiteren werden immer wieder die Besonderheiten der KEpol als Stärke benannt (9 %). Diese Besonderheiten sehen die Kommunen insbesondere im gegenseitigen Kontakt auf Augenhöhe, in den langfristigen Kooperationen, aber auch in der projektbezogenen Zusammenarbeit innerhalb dieser Partnerschaften sowie in den direkten Kontakten zur Zivilbevölkerung. Auch der gegenseitige Erfahrungsaustausch (8 %) wird nicht nur als Mehrwert der Partnerschaft, sondern auch als Antrieb für die weitere Zusammenarbeit beurteilt.

Dass schließlich das persönliche Engagement Einzelner in Verwaltung und Politik als Erfolgsfaktor hervorgehoben wird (6 %), lässt sich auf die untergeordnete Rolle der Entwicklungspolitik in der Kommunalpolitik zurückführen. Solange KEpol keine Pflichtaufgabe einer Kommune ist, sondern ein freiwilliger Bestandteil kommunaler Aufgaben, wird die Zusammenar-

Abbildung 12: Verteilung der genannten Stärken zueinander



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

beit immer auch vom persönlichen Engagement einzelner Mitarbeiter abhängig und geprägt sein. Alles im allem nehmen die Kommunen die Stärken ihrer Zusammenarbeit sehr vielschichtig wahr. Es ist kein zentraler Erfolgsfaktor erkennbar.[268]

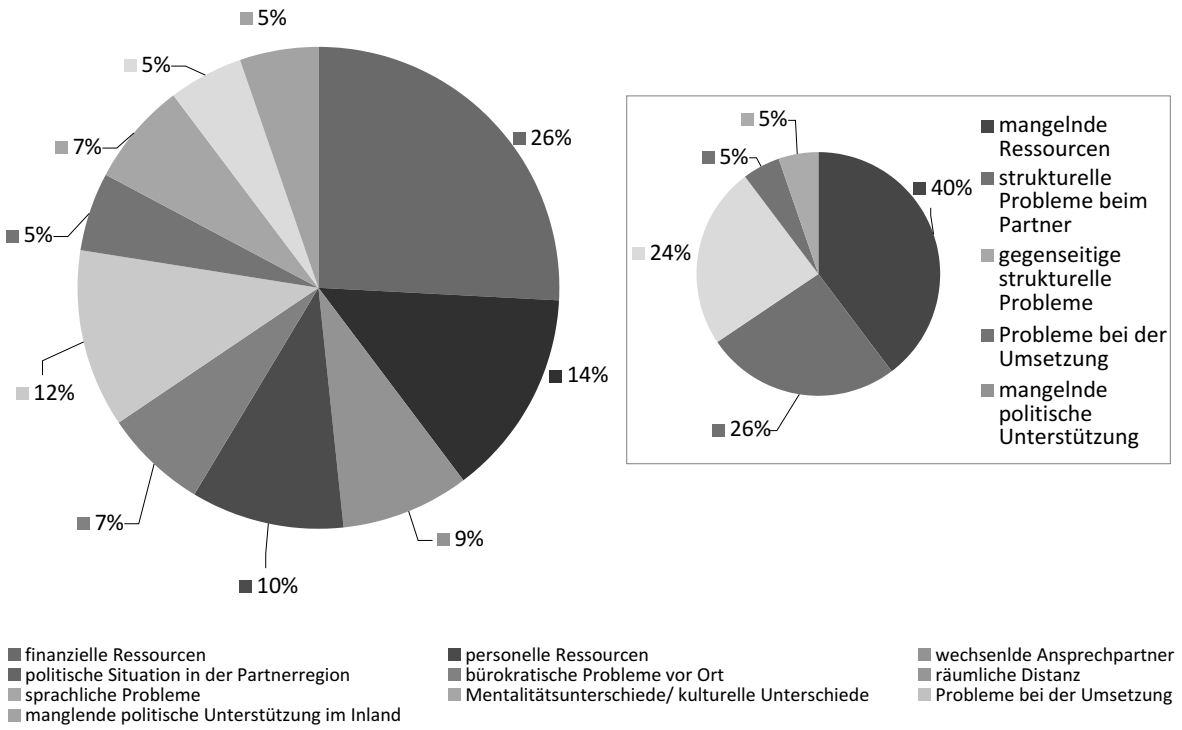
Schwächen und Hindernisse der Zusammenarbeit

Im Vergleich mit den Erfolgsfaktoren nehmen die Kommunen die Schwächen ihrer Zusammenarbeit viel eindeutiger war. Als Kernproblem werden mangelnde Ressourcen gesehen, zumeist finanzieller Natur (26 %), aber auch mangelnde personelle Ressourcen (14 %) werden genannt.

Immerhin ein Viertel der Hindernisse beziehen sich auf strukturelle Probleme der Partnerschaft, die geografische Distanz (12 %), sprachliche Probleme (5 %) und kulturelle Unterschiede (7 %). Während diese Faktoren beide Parteien betreffen, wird ein weiteres Viertel aller Hindernisse in strukturellen Problemen des Partners gesehen, und zwar die politische Situation vor Ort (10 %), die ständig wechselnden Ansprechpartner in der Verwaltung (9 %) und bürokratische Probleme (7 %). Weitere Schwächen sind in der mangelnden politischen Unter-

268 Unter dem Punkt „sonstiges“ wurden folgende, einzeln genannte Argumente zusammengefasst: intensiver Expertenaustausch, Interesse am Thema; hohe Motivation des Partners sowie die Einbettung in umfassende Kooperationen vonseiten des Landes.

Abbildung 13: Verteilung der genannten Schwächen zueinander



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

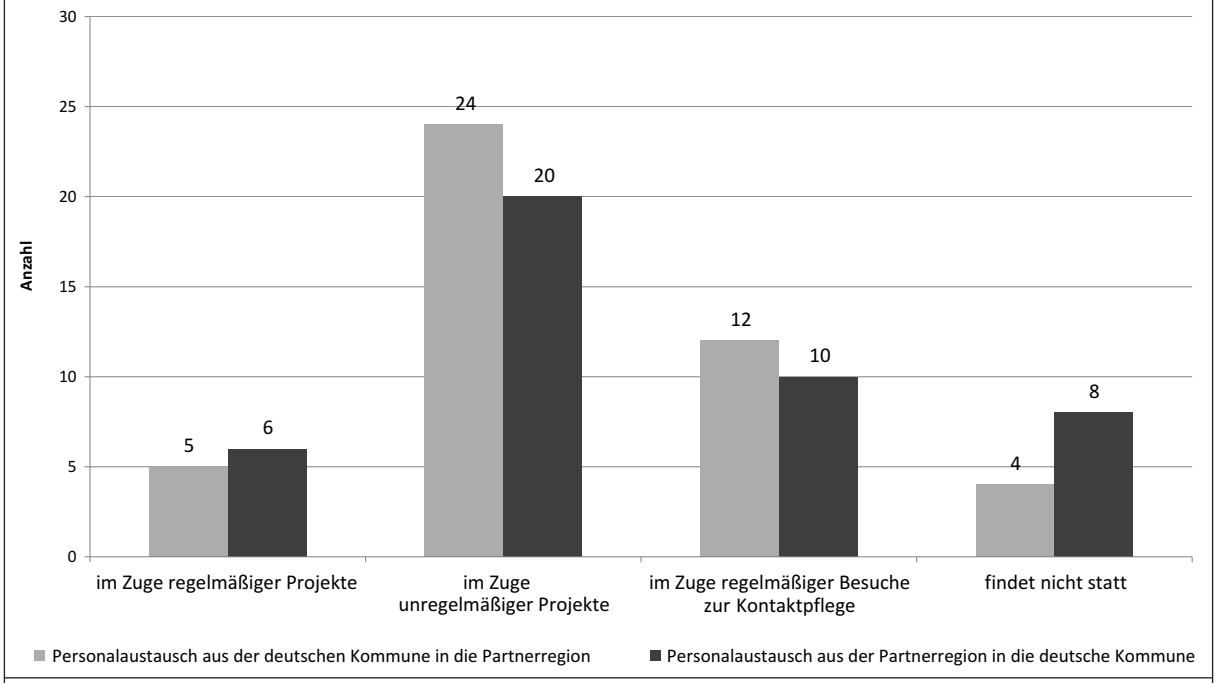
stützung im Inland (5 %) und allgemein bei der Umsetzung der Zusammenarbeit (5 %) zu finden.

Gegenseitiger Personalaustausch

Die Zusammenarbeit lebt im Wesentlichen vom Erfahrungsaustausch über Fachthemen der Kommunen. Dass dieser Erfahrungsaustausch nicht nur einseitig von Nord nach Süd stattfindet, wird beispielsweise in der norwegischen KEpol unter anderem dadurch gewährleistet, dass Fachkräfte aus der Verwaltung ermutigt werden, mit Kollegen aus den Partnerkommunen ihre Position zeitlich befristet zu tauschen.[269] Inwiefern es auch in Deutschland zu einem Personalaustausch über die Grenzen hinwegkommt, wurde im Bezug auf die einzelnen Partnerschaften gefragt. Kommt es zu einem Personalaustausch, dann ist dieser in der Regel nicht institutionalisiert oder regelmäßig, sondern findet im Rahmen unregelmäßiger Projekte statt (68 % von Nord nach Süd, bzw. 57 % von Süd nach Nord). Rund ein Drittel der Besuche in der Partnerkommune (34 %) bzw. aus der Partnerkommune (28 %) dienen der Kontaktpflege und sind nicht als Personalaustausch zu bezeichnen. Nur jede siebte deutsche Kommune und jede sechste ausländische Kommune hat den Personalaustausch mit ihrer Partnerkommune in Form von regelmäßigen Projekten institutionalisiert. Schließlich entsendet jede neunte deutsche Kom-

269 Wilhelmy et al. (2007, 27–34).

Abbildung 14: Personalaustausch zwischen den Partnern



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

mune gar keine Mitarbeiter ins Ausland. Bei den ausländischen Partnerkommunen ist die Anzahl sogar doppelt so hoch.

Evaluierung, bzw. Überprüfung der Projekte

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Paris-Erklärung ist die Ergebnisorientierung und die gegenseitige Rechenschaftspflicht der Partner. Auch wenn im Rahmen der Studie keine Evaluierung von Projekten vorgenommen werden konnte, sollte über den Fragebogen zumindest ermittelt werden, ob die Kommunen die Umsetzung ihrer Projekte in den Partnerkommunen in irgendeiner Form überprüfen.[270] Tatsächlich wird bei der großen Mehrheit aller Fälle darauf geachtet, die Projekte bzw. die sachgerechte Verwendung der Mittel zu überprüfen, nur in 7 % der Fälle wird gänzlich darauf verzichtet.[271] Am häufigsten erfolgt die Evaluierung der Pro-

270 Als Ansatz für eine projektübergreifende Bewertung der Eine-Welt-Arbeit siehe auch vgl. „Eine-Welt-Bilanz der Stadt Aschaffenburg“ von Diefenbacher / Wilhelmy (2003).

271 Das Neue der Paris-Erklärung besteht darin, dass der Gesichtspunkt der Effektivität der EZ dadurch zur Geltung kommt, dass nicht mehr nach den Inputs der Zusammenarbeit und nach dem Erfolg einzelner Projekte an sich evaluiert wird, sondern nach dem Outcome und noch weitergehend nach dem Impact – also der Veränderung in den Lebensverhältnissen der Zielgruppen. Das ist allerdings methodisch sehr anspruchsvoll und schwierig durchzuführen und wird selbst bei der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit erst in Ansätzen praktiziert. Von den Kommunen kann somit kaum erwartet werden, dass sie ihre Aktivitäten schon nach den neuen Kriterien evaluieren. Allerdings sollten sie langfristig ebenfalls in diese Richtung gehen. Hier liegt jedoch ein strukturelles Problem kleinteiliger Projekte, wie sie die Kommunen nur durchführen können – es ist fast nicht möglich, den Impact solcher Kleinprojekte zu ermitteln. Ziel der Befragung war es daher nicht, die Art und Weise der Überprüfung der Projekte abzufragen, sondern nur zu erfahren, ob eine Überprüfung überhaupt statt findet oder nicht.

jekte über Partnerorganisationen vor Ort (29 %). Auch regelmäßige Besuche vor Ort (21 %) werden zur Projektüberprüfung eingesetzt. In weiteren 18 % der Fälle wird dem Partner eine regelmäßige Berichtspflicht auferlegt. Zudem wurden unter „sonstiges" weitere Maßnahmen zusammengefasst, wie Evaluierungen, die eher auf einem gegenseitigen Vertrauensverhältnis basieren und somit weder standardisiert noch institutionalisiert sind. Auch erfolgt in Einzelfällen die Evaluierung über weitere Kooperationspartner, zum Beispiel über ein Bundesland, wie im Falle der Partnerschaften von Kommunen aus Rheinland Pfalz mit Kommunen in Ruanda.

Wünsche an den Bund und die Länder

Welche Wünsche und Ansprüche haben die Kommunen an Bund und Länder, wenn es um ihre Auslandstätigkeiten in Entwicklungsländern geht? Knapp ein Drittel der Wünsche richten sich auf eine Erhöhung der finanziellen Mittel. Ein weiteres knappes Fünftel der Wünsche (19 %) richtet sich nach mehr Transparenz bzw. mehr Informationen über die Tätigkeiten anderer Akteure. Des Weiteren wird eine Plattform zum Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen (17 %) sowie ein fachlicher Austausch gewünscht. Weniger wichtig scheint das Bedürfnis nach rechtlicher Sicherheit (7 %) und Koordinierung der KEpol vonseiten der Länder (5 %) zu sein. Gerade die rechtliche Sicherheit ist aber für Kommunen, die ihrer KEpol davon abhängig machen, von essenzieller Bedeutung – an dieser Stelle sei beispielhaft auf Freiberg verwiesen.

Kasten 6: Die KEpol Freibergs und der dringende Wunsch nach rechtlicher Sicherheit

Die Kleinstadt Freiberg in Sachsen verfügt im Vergleich zu anderen sächsischen Städten über ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen. Freiberg hat seit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg im Jahre 1996 wie Düsseldorf eine Lokale Agenda 21 in der Stadtverwaltung institutionalisiert, aus der ein Mandat für entwicklungspolitische Aktivitäten abgeleitet wird. Freiberg ist stolz auf das Engagement seiner Zivilgesellschaft im Rahmen einer Schulpartnerschaft mit Gati (Nepal). Überdies hat die Stadt eine Dreieckspartnerschaft mit Gentilly (Frankreich) und Kolobo (Mali) und ist damit auch in Afrika entwicklungspolitisch aktiv. Freiberg könnte unter anderen Rahmenbedingungen des Bundes weitaus aktiver sein. Als Haupthindernis wird die ungeklärte Rechtsgrundlage der KEpol in Sachsen genannt: Die sächsische Gemeindeordnung erlaubt der Stadt die Verwendung kommunaler Einnahmen nur in der Gemarkung der Kommune. Das bedeutet für die Stadt Freiberg, dass die entwicklungspolitischen Maßnahmen im Ausland nur über Spendengelder oder zusätzliche Drittmittel finanziert werden können, obwohl derzeit ein stabiler Haushalt vorhanden ist, aus dem zusätzliche entwicklungspolitische Aktivitäten finanziert werden könnten. Auch sind keine Ausgaben im Rahmen der Städtepartnerschaften möglich, da es sich beispielsweise bei Kolobo um die Partnerstadt von Gentilly handelt. Freibergs Kernproblem sind nicht die finanziellen oder personellen Ressourcen oder die mangelnde Unterstützung vonseiten der Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung, die einen Ausbau der KEpol verhindert, sondern eine Gemeindeordnung, die Ausgaben aus dem Haushaltsmitteln der Kommune außerhalb ihrer Grenzen verhindert.

Interview am 06.10.2008 mit S. Judersleben, zuständig für Städtepartnerschaften und die Lokale Agenda in Freiberg.

Allgemeine Selbsteinschätzung der Entwicklungspolitik der Kommunen

Mehrwert für die deutsche Kommune

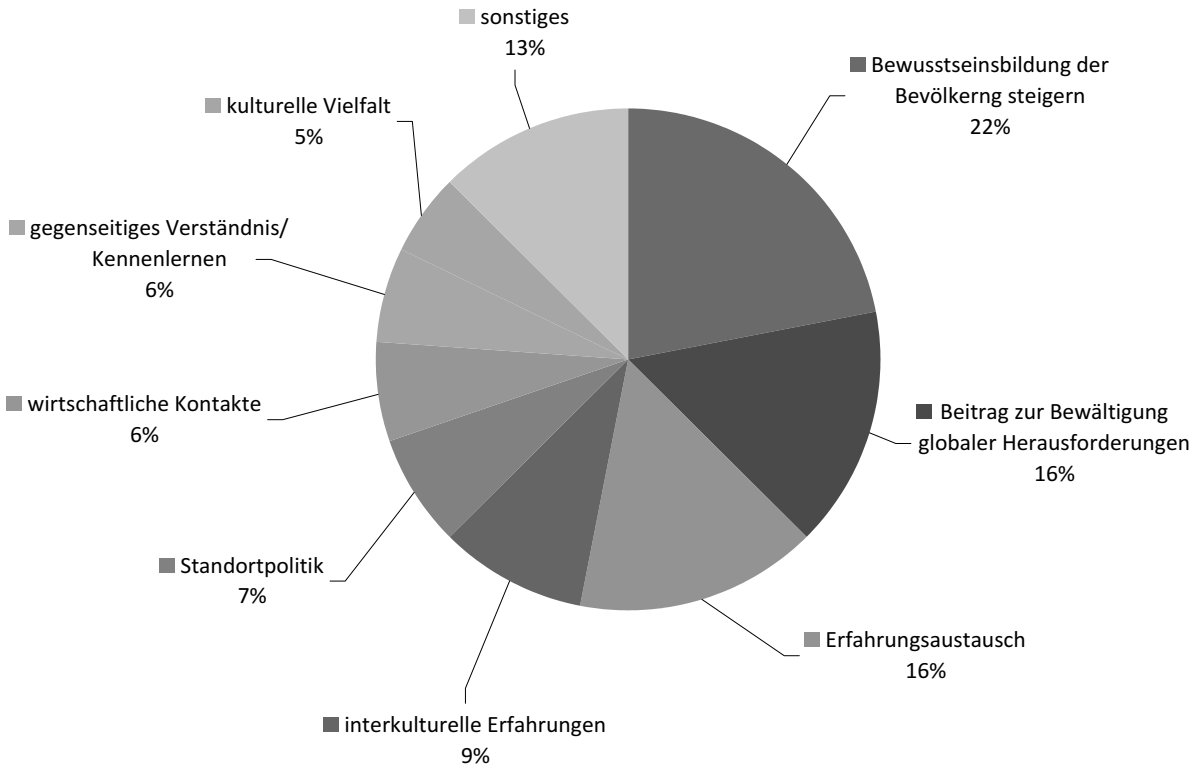
Die Mehrwerte der KEpol, welche die deutschen Kommunen für sich selbst sehen, sind relativ vielschichtig, der Hauptvorteil für die eigene Kommune wird von 22 % der antwortenden Aktiven in der Bewusstseinsbildung der eigenen Bevölkerung gesehen. Danach werden mit jeweils 16 % zwei weitere Gründe benannt: der Beitrag zur Bewältigung globaler Herausforderungen und der Erfahrungsaustausch zwischen den Partnern. Unter dem Beitrag zur Bewältigung globaler Herausforderungen wurden Antworten zusammengefasst, die sich auf die eigenen Beiträge zur Entwicklungshilfe in den Partnerkommunen vor Ort beziehen, an Zielen wie den MDGs oder auch am globalen Klimaschutz orientieren. Im Unterschied zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung oder zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch stellt der Beitrag zur Bewältigung globaler Herausforderungen eine Selbstverpflichtung der Kommunen dar, aus der wohl am wenigsten zeitnahe und direkte Mehrwerte für die Kommune selbst entstehen. Die Erfolge beim Schutz bzw. der Produktion globaler öffentlicher Güter (z. B. Klimaschutz) werden mit allen Menschen und Kommunen auf der Welt geteilt, daher bedarf es internationaler Vereinbarungen zur gerechten Lastenverteilung. Menschen und Kommunen, die aus planetarem und intergenerationalem Verantwortungsbewusstsein auch ohne sanktionsbewehrte internationale Vereinbarungen einen Beitrag zum Schutz bzw. zur Produktion globaler öffentlicher Güter leisten, handeln in diesem Fall wohl am ehesten aus altruistischen Motiven heraus und können nur auf einen Ansteckungseffekt bei anderen Menschen/ Kommunen hoffen, von dessen Wirkung dann alle profitieren.

Alle weiteren Mehrwerte, die von der KEpol erwartet werden, sind relativ gleichmäßig verteilt. Mit 9 % spielen die interkulturellen Erfahrungen noch eine ähnliche Rolle wie die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung: Gemeint sind hier jedoch die konkreten interkulturellen Erfahrungen im Zuge von Jugend-, Schul- und/oder Personalaustausch. In geringerem Maße werden Vorteile der KEpol auch für die Standortpolitik (7 %) und bezüglich wirtschaftlicher Kontakte mit Partnern in Entwicklungs- und Transformationsländern (6 %) gesehen.[272] Auch wenn insbesondere der Bereich der Kultur als Hauptinhalt der Zusammenarbeit mit dem Ausland genannt wird, stellt die Erhöhung der kulturellen Vielfalt überraschenderweise nur einen kleinen Teil der genannten Argumente zum Mehrwert der Eine-Welt-Arbeit (5 %) dar.[273] Überraschend ist an dieser Stelle, dass viele Aspekte, die als wesentlicher Mehrwert für die eigene Kommune gesehen werden, wie der Erfahrungsaustausch, die schon genannte Bewusstseinsbildung der eigenen Bevölkerung oder auch die Förderung der Interkulturalität, nicht die ursprüngliche Motivation für die Aufnahme der Partnerschaft waren.

272 Bei beiden Kategorien ist allerdings zu beachten, dass im Fragebogen auch nach Partnerschaften mit Transformationsländern gefragt wurde und diese Antworten zumeist von Kommunen/Landkreisen mit Partnerschaften zu Gebietskörperschaften in eben diesen Transformationsländern gegeben wurden. Bezogen auf den Mehrwert, den die Kommunen für sich und ihre Partnerkommunen sehen, wurden diese Daten trotz dessen mit einbezogen, da sie von Mehrwerten im Zuge ihrer Einen-Welt-Inlandsarbeit nicht trennbar sind.

273 Weitere Mehrwerte, die unter sonstiges zusammengefasst wurden, assoziieren die Kommunen mit dem Gewinn freundschaftlicher Kontakten, dem Erwerb von gegenseitigen Verständnis, der Vergangenheitsbewältigung, der Friedens- und Demokratieförderung sowie mit der Integration von Migranten.

Abbildung 15: Verteilung der genannten Mehrwerte für die deutsche Kommune



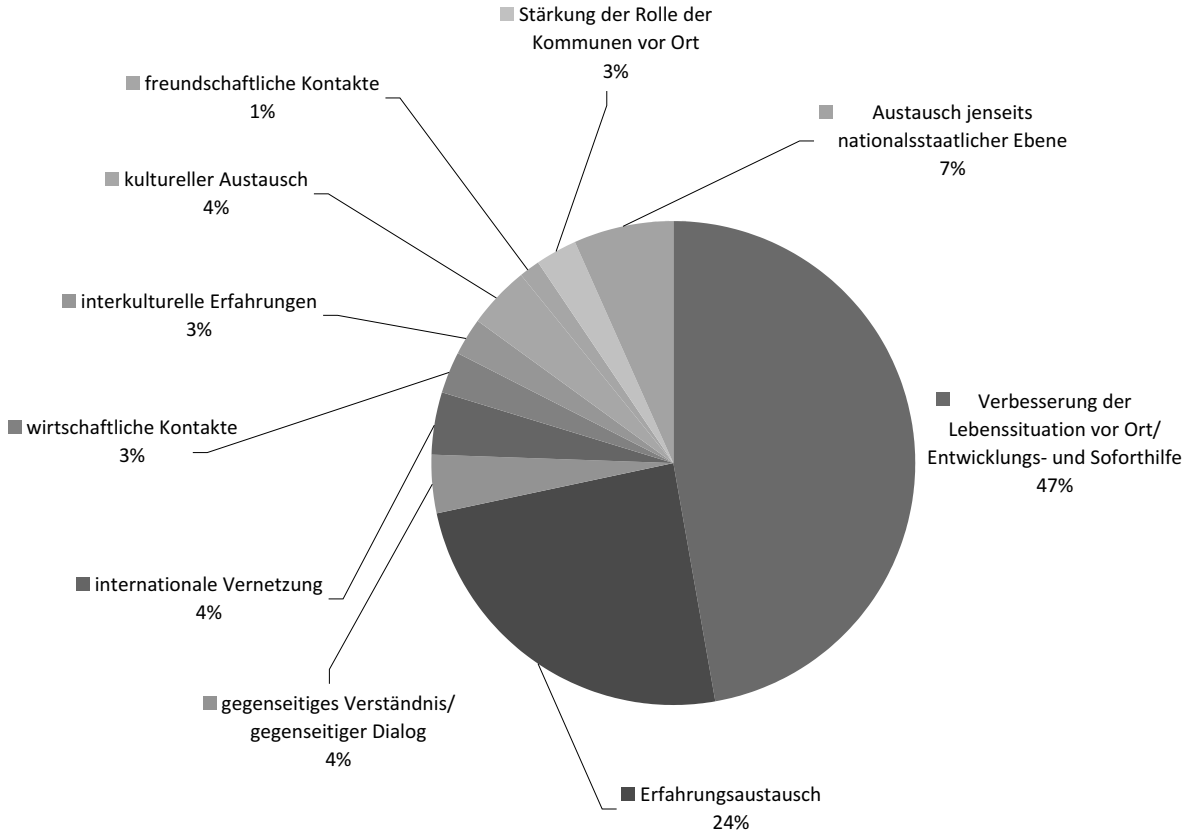
Quelle: Eigene Erstellung (2008)

Demgegenüber lässt sich argumentieren, dass der Mehrwert für die eigene Stadt zwar in der Bewusstseinsbildung liegt, diese aber auf ein (städtisches) Leitbild bezogen wird. Ein solches Leitbild findet sich wiederum in den Motivationen für die einzelnen Partnerschaften wieder. Wesentliche Gründe für eine Partnerschaft werden in der eigenen globalen Verantwortung und der Umsetzung entwicklungspolitischer Beschlüsse gesehen. Das hierbei zutage tretende Leitbild einer nachhaltigen und gerechten Weltordnung kann besonders im Rahmen der Entwicklungspolitik greifbar und erlebbar werden und stellt somit einen Mehrwert für die Bewusstseinsbildung der eigenen Bevölkerung dar.

Mehrwert für die Partner

Im Gegensatz zu den eigenen Mehrwerten benennen die Kommunen die Mehrwerte für die Partnergebietskörperschaften weitaus eindeutiger: So wird der wesentliche Mehrwert mit 47 % in der Verbesserung der Lebenssituation vor Ort, also in der konkreten Entwicklungs- und/oder Soforthilfe gesehen. Aufgezählt werden an dieser Stelle greifbare bzw. messbare Ergebnisse wie der Bau einer Schule, der Aufbau von Verwaltungsstrukturen oder öffentliche Dienstleistungen im Allgemeinen. Aber auch die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Friedens- und Demokratieförderung (jeweils 3 %) sind Teilaspekte, die in diesem Zusammenhang genannt wurden. Schließlich handelt es sich bei allen dieser Kategorie zugerechneten Antworten um die positiven Ergebnisse und Ziele der einzelnen Projekte mit dem Ziel einer Verbesserung der Lebenssituation vor Ort.

Abbildung 16: Verteilung der genannten Mehrwerte für die Partnerkommune



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

An zweiter Stelle wird der Erfahrungsaustausch als Mehrwert für die Partnerkommune benannt (24 %), welcher insbesondere auf die Nutzung der an den Partner weitergegebenen Kompetenzen der deutschen Kommunen bezogen wird. Alle weiteren Mehrwerte haben einen weitaus geringeren Anteil (zwischen 4 und 2%) und lassen sich zu folgenden Kategorien zusammenfassen: das gegenseitige Verständnis, bzw. der Dialog; die internationale Vernetzung der Partnerkommune; allgemein die Stärkung der Rolle der Kommunen vor Ort; sowie der gegenseitige kulturelle Austausch und der Zuwachs an interkulturellen Erfahrungen über den personellen Austausch (häufig bezogen auf die Bereitstellung von Praktikumsplätzen in Deutschland). Auch im Vergleich zur nationalen Entwicklungszusammenarbeit sehen die Kommunen Vorteile für die Partner. Der komparative Vorteil der KEpol wird im Austausch unterhalb der nationalstaatlichen Ebene gesehen (7%). Die Vorteile der KEpol werden außerdem auf leichtere Formen der Kontaktaufnahme, verlässliche Mittelzuflüsse und die langjährige Begleitung der Vorhaben im Rahmen dauerhafter Städtepartnerschaften bezogen.

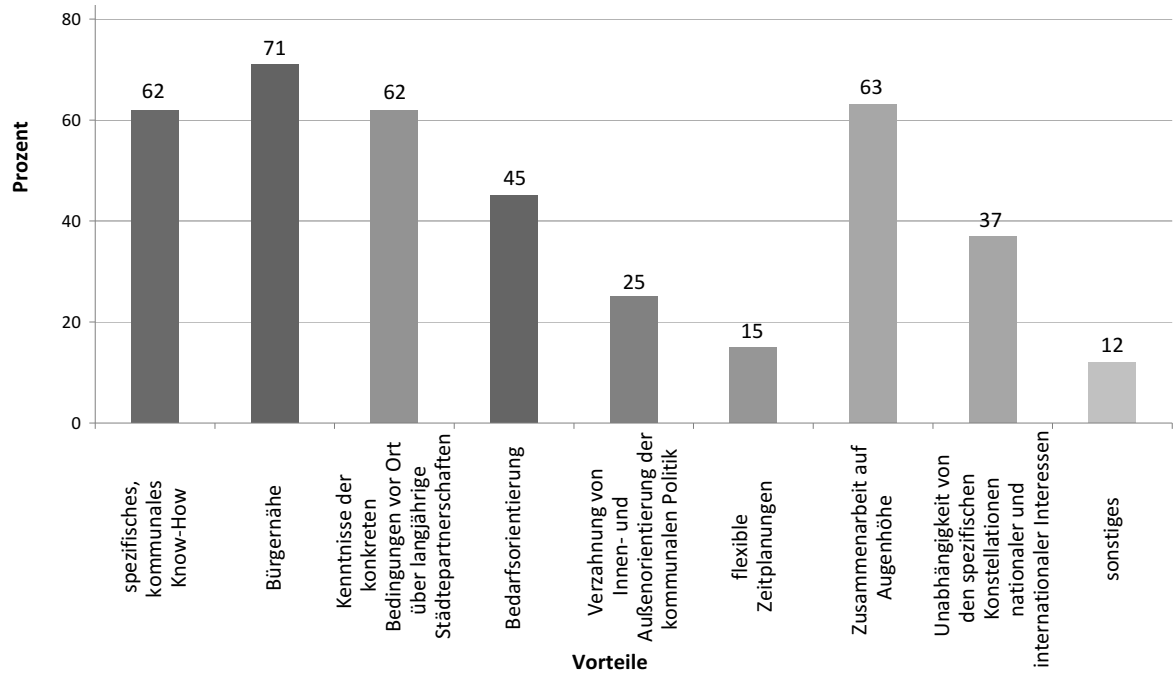
Komparative Vorteile der KEpol gegenüber nationaler und internationaler Entwicklungspolitik

Gestützt auf die Paris-Erklärung zur Steigerung der Effektivität der Entwicklungspolitik ist es Aufgabe der multilateralen und bilateralen Entwicklungspolitik, eine Harmonisierung der Verfahren und Modalitäten der Hilfe zwischen den einzelnen Gebern zu erreichen. Während diese Zielsetzung auf EU-Ebene fest verankert ist und vom BMZ als Leitsatz der eigenen politi-

schen Agenda angenommen wurde,[274] bleibt zu fragen, wo eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den einzelnen politischen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen liegen könnte. Für einen Mehrebenen-Ansatz, in dem die Potenziale und komparativen Vorteile der verschiedenen Ebenen in den Vordergrund gestellt werden, wurden die Kommunen nach ihrer Meinung zu den komparativen Vorteilen der KEpol gegenüber der nationalen und der internationalen Entwicklungspolitik gefragt.

Als Hauptvorteil wird von 71 % der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen die Bürgernähe genannt, gefolgt von den fast gleich oft genannten Vorteilen (62 bzw. 63 %) des spezifischen kommunalen Know-hows, der Kenntnis der konkreten Bedingungen vor Ort aufgrund der langjährigen Städtepartnerschaften sowie einer möglichen Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Weitere Besonderheiten, welche die Kommunen angeben, sind die Orientierung am Bedarf vor Ort (in Bezug auf die Inlandsarbeit) oder am Bedarf des Partners im Ausland (45 %), ebenso wie die Unabhängigkeit der KEpol von nationalen und internationalen Interessen (37 %). Weniger oft wurden eine Verzahnung von Innen- und Außenorientierung der kommunalen Politik (25 %) und der Aspekt der flexibleren Zeitplanung (15 %) als Vorteil angegeben. Welche Konsequenzen daraus und aus den weiteren Ergebnissen der Umfrage für die KEpol gezogen werden, soll im abschließenden Kapitel 5 näher beleuchtet werden.

Abbildung 17: Komparative Vorteile der KEpol in Bezug auf die (inter-)nationale Entwicklungspolitik aus Sicht der Kommunen (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Erstellung (2008)

274 Zu nennen ist hier, der in 3.2 angesprochene *„Code of Conduct"* der EU, welcher eine Harmonisierung, Koordinierung und Spezialisierung der europäischen Aktivitäten vorsieht und als Antwort auf die Paris Erklärung gesehen werden kann. Als deutsche Antwort darauf können die ebenfalls in Kapitel 3.2 genannten Reformen des BMZ zur Bildung regionaler Schwerpunkte, zur Intensivierung des Dialogs mit den Partnerländern und anderen Gebern, zur Konzentration auf wenige Schwerpunktstrategien und zur Reduktion von Einzelprojektansätzen und Stärkung der instrument- und geberübergreifenden Programmansätze gesehen werden.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Differenzen zwischen den Ergebnissen der Analyse der Rahmenbedingungen der kommunalen Entwicklungspolitik und den Ergebnissen der Befragungen

Ein Vergleich der Resultate der in dieser Studie durchgeführten Umfrage mit den Ergebnissen der Analyse der Rahmenbedingungen der KEpol in Deutschland zeigt in einigen Feldern Differenzen zwischen der tatsächlichen Situation in den deutschen Kommunen und den vorhandenen, aber oft nicht voll ausgeschöpften Potenzialen der KEpol auf. Hier ist zum einen die verbesserungsfähige Zusammenarbeit mit wichtigen Akteuren der KEpol und damit die institutionelle Verankerung zu nennen und zum anderen die ungenutzten Möglichkeiten der Finanzierung der KEpol. Eine Diskrepanz zeigt sich auch zwischen den rechtlichen Grundlagen der KEpol und der Praxis entwicklungspolitisch aktiver Kommunen.

Zur rechtlichen Grundlage der KEpol

Wie bei der Prüfung der rechtlichen Grundlagen der KEpol festgestellt werden konnte, widersprechen die entwicklungspolitischen Inlands- und Auslandsaktivitäten nach Auslegung von Kommunalrechtlern der bestehenden Rechtslage in Deutschland nicht, solange der Bezug zur „örtlichen Gemeinschaft“ deutlich ist, die Aktivitäten der Städte und Gemeinden sich auf die Zusammenarbeit mit Kommunen im Ausland beschränken und die haushaltswirtschaftlichen Grundsätze eingehalten werden (vgl. Kapitel 3.4.3 und Anhang 7). Dass die meisten Kommunen diese Aussage teilen, wird nicht nur durch die im Rahmen der Studie geführten Interviews unterstrichen, sondern lässt sich auch bei den im Fragebogen geäußerten Wünschen der Kommunen wieder finden. Nur 18 % der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen wünschen sich von der Landes- und Bundesregierung mehr rechtliche Sicherheit. Bei diesen Kommunen, wie im Falle Freibergs, kann die Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit kommunaler Aktivitäten im Ausland jedoch dazu führen, dass sie ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten einschränken, solange nicht eindeutig geklärt ist, inwiefern kommunale Haushaltsmittel für Projekte in ausländischen Kommunen verwendet werden dürfen. Auch wenn die KEpol von den anderen Kommunen „gewohnheitsrechtlich“ praktiziert wird, sollte die rechtliche Unklarheit doch dringend beseitigt werden.

Zur institutionellen Verankerung der KEpol

Im Unterschied zur nationalen Entwicklungspolitik lebt die KEpol zum großen Teil von Initiativen aus der Bürgerschaft und ist selten allein auf die Aktivitäten der Verwaltung beschränkt. Über die kommunalen Akteure hinaus können die kommunalen Verwaltungen aber auch mit zahlreichen weiteren Akteuren der Landes-, Bundes- und der internationalen Ebene zusammenarbeiten. Die Service- und Beratungseinrichtung SKEW, gegründet unter anderem, um eine verbesserte Zusammenarbeit und Vernetzung der Kommunen mit diesen Akteuren zu ermöglichen (vgl. Kapitel 3.5.3), wird laut Umfrage von der Hälfte der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen genutzt. Jeweils knapp ein Drittel der kommunalen Akteure arbeiten mit dem BMZ und der GTZ zusammen. Allerdings ergab die Umfrage auch, dass die Kommunen selten mit Entsendeorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, wie dem DED, CIM oder dem SES zusammenarbeiten. Die Kommunen nutzen die Möglichkeit, ihr kommu-

nales Fachwissen über die Entsendung von Fachkräften direkt im Ausland über die Strukturen der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit einzubringen, somit kaum. Die Zusammenarbeit mit Organisationen der UN spielt nur eine sehr marginale Rolle. Eine Unterstützung der möglichen Zusammenarbeit und Ausnutzung vorhandener Potenziale sollte demzufolge auch auf Bundesebene geprüft werden (vgl. UN-Programm ART GOLD, FAO-Programm). Gerade im Hinblick auf die Verbreitung der Erfahrungen deutscher Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist das spezifische Know-how deutscher Kommunen in das UN-System einzubringen. Im Gegensatz zu der kaum vorhandenen Einbindung in internationale Institutionen, wie den UN, werden entwicklungspolitisch relevante internationale Netzwerke im Bereich der KEpol häufig mit einbezogen. Generell scheint die Bedeutung der Netzwerke für den gegenseitigen Erfahrungsaustausch erkannt zu sein. Allerdings sind sich laut Umfrage nur zwei Fünftel der Befragten ihrer Mitgliedschaft im RGRE (deutsche Sektion) bewusst, der als Vertreter der deutschen kommunalen Spitzenverbände auf europäischer Ebene wohl die einflussreichste Position für die deutschen Kommunen einnimmt und die kommunale Selbstverwaltung auch in der internationalen Diskussion vertritt. Ein Drittel der befragten Kommunen ist zudem im Klima-Bündnis vertreten. Immerhin sind 10 % der befragten Kommunen in weiteren Netzwerken, wie z.B. ICLEI oder EUROCITIES, Mitglied. Alle weiteren relevanten Netzwerke der Kommunen wurden nur vereinzelt genannt.

Wie im Kapitel 3.3.2 festgestellt wurde, wird die Unterstützung und Förderung der Entwicklungspolitik der Kommunen nicht immer explizit als Aufgabe der Länder verstanden.[275] Modellhaften Charakter haben demgegenüber die Bundesländer mit Partnerschaften zu Regionen in Entwicklungsländern oder Entwicklungsländern selbst, wie Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen. Auf die Frage, welche Unterstützung die Kommunen von den Ländern erhalten, äußerten sich die meisten Kommunen daher nicht nur zu den finanziellen Leistungen der Länder, sondern auch zur Unterstützung vonseiten des Landes über deren Partnerschaft mit einer Region oder einem Staat. Im Falle einer Partnerschaft des Bundeslandes lässt sich daher von einer guten Einbindung der kommunalen Ebene in die Länderebene sprechen. Für die anderen Bundesländer (ohne die Stadtstaaten) bleibt dieser Aspekt allerdings noch ungeklärt. Die Kooperationsformen zwischen den Ländern und ihren Kommunen sind sehr heterogen.

Finanzierung

Da die KEpol eine freiwillige Aufgabe der Kommunen ist, spielen haushaltsrechtliche Gesichtspunkte bei den Auslandsaktivitäten deutscher Gemeinden eine wesentliche Rolle. Pflichtausgaben haben Vorrang vor den freiwilligen Aufgaben, sodass insbesondere die Ausgaben für die Auslandspartnerschaften hinter die Pflichtausgaben treten. Es besteht daher die Gefahr, dass die finanziellen Mittel einer Kommune nicht dauerhaft und kontinuierlich für die KEpol bereitgestellt werden können. Die Kommunen bedienen sich aus diesem Grund zahlreicher Drittmittel zur Finanzierung der KEpol. Laut Umfrage greift die Mehrheit aller Kommunen hierfür auf Spenden, Sponsoren und Landesmittel zurück. Insbesondere EU-Mittel werden jedoch nur von einem Fünftel der befragten Kommunen in Anspruch genommen, obwohl es auf EU-Ebene verschiedene Programme zur Kofinanzierung kommunaler Projekte gibt (vgl. hierzu auch die in Kapitel 3.6 erläuterten Mittel: *„Non State Actors and Local Authorities in Development“* oder auch das „Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“). Ge-

275 Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd / World University Service (2006, 11–26).

rade das sehr zeitaufwendige und umständliche Antragsverfahren für EU-Mittel behindert jedoch die Inanspruchnahme der zahlreichen europäischen Fördertöpfe.[276] Weiterhin kann ein Grund für die geringe Nutzung dieser Programme auch das mangelnde Wissen der Kommunen über solche Programme der EU sein.

5.2 Beitrag der Kommunen zur Erreichung der MDGs – Ergebnisse der Befragung im Bezug auf die Empfehlungen der Millenniumserklärung der Kommunen

Die Paris-Erklärung aus dem Jahre 2005 gilt als Wendepunkt in der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit. Aufbauend auf den Erfahrungen, die in den letzten Jahrzehnten der Entwicklungspolitik gemacht wurden, soll über die Ansätze der Paris-Erklärung die Entwicklungshilfe effektiver gestaltet werden. Die fünf Prinzipien, Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht beziehen sich auf das Zusammenwirken von Gebern und Nehmern. Zwar stellt die Paris-Erklärung eine Abmachung zwischen den Staaten dar, doch hat sie auch Auswirkungen auf die lokalen Gebietskörperschaften, und somit auf die Kommunen. Insbesondere der Aspekt der Politikkohärenz – also die Unterstützung bzw. Vermeidung von Beeinträchtigungen durch andere Politiken[277] – und die Harmonisierung spricht die Geberländer an und betrifft nicht nur den zwischenstaatlichen Bereich. Betrachtet man die Kommunen als eigenständige entwicklungspolitische Akteure neben den Ländern und dem Bund (wie im jüngsten MPK-Beschluss vom November 2008),[278] muss auch innerhalb der jeweiligen Geberstaaten eine Harmonisierung und Kohärenz der Entwicklungspolitik zwischen den verschiedenen Akteuren angestrebt werden. Ein Mehrebenen-Ansatz könnte helfen, die verschiedenen Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – zu einer sinnvollen Arbeitsteilung zusammenzuführen. Welche Rolle die einzelnen Ebenen in einen solchen Mehrebenen-Ansatz spielen könnten, soll unter Kapitel 5.3.1 angedeutet werden.

Zunächst soll aber eine Grundbedingung für Harmonisierung und Arbeitsteilung der verschiedenen Ebenen untersucht werden. Inwiefern existiert überhaupt Politikkohärenz zwischen den Zielvorstellungen der Entwicklungspolitik der Kommunen und der wohl aktuell wichtigsten internationalen und bundespolitischen Agenda der Entwicklungspolitik – den MDGs?

Zur Klärung dieser Frage wird der Beitrag der deutschen Kommunen zu den MDGs anhand verschiedener Kriterien mit den Umfragergebnissen aus Kapitel 4 verglichen. Die Kriterien beziehen sich auf die Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des RGRE (deutsche Sektion).[279] Sie wurden vom DST und vom DStGB übernommen und geben vier Maßnahmenkataloge zur Erreichung der MDGs vor, die explizit auf die Kommunen als Akteure der Entwicklungspolitik zugeschnitten sind (vgl. Anhang 2):

276 Speziell bei den persönlichen Interviews mit den Verantwortlichen Heidelbergs und Freibergs wurden diese Argumente gegen die Verwendung von EU-Mitteln hervorgebracht.

277 Ashoff (2008).

278 Konferenz der Regierungschefs der Länder (2008).

279 RGRE (2007).

a) Maßnahmen der Information und Bewusstseinsbildung

- *Durchführung eigener Aktionen und Unterstützung von Aktionen Dritter mit dem Ziel, die Information über die Millenniums-Entwicklungsziele in der Bevölkerung zu verbreitern und somit das Bewusstsein für die damit angesprochenen Probleme zu wecken und Denkanstöße zu geben.*

- *Förderung von Dialog und Zusammenarbeit mit ausländischen Mitbürgern/innen, insbesondere aus den Weltregionen, auf die sich die Anstrengungen der Millenniums-Entwicklungsziele richten, in kommunalen Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Schulen, Jugendzentren, Bibliotheken, Museen, Volkshochschulen, Freizeiteinrichtungen), um so durch direkte Kontakte ein für viele Mitbürger/innen vergleichsweise abstraktes Thema begreiflicher zu machen.*[279]

Bezug nehmend auf die Ergebnisse der Umfrage wird der wesentliche Mehrwert der KEpol für die deutsche Kommune in der Bewusstseinsbildung der eigenen Bürger vor Ort gesehen (22 % der Kommunen) sowie im eigenen Beitrag, den es zu leisten gilt, um die globalen Herausforderungen zu meistern (16 % der Kommunen). Darüber hinaus geben vier Fünftel aller befragten entwicklungspolitisch aktiven Kommunen die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit als Bestandteil der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit an.

Im Hinblick auf die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit ausländischen Mitbürgern werden laut Befragung von den entwicklungspolitisch aktiven Kommunen knapp ein Drittel der Migranten in die KEpol mit einbezogen.

b) Maßnahmen der Vernetzung und Konzentration von Aktivitäten

- *Werbung für und Unterstützung eines breiten Bündnisses von lokalen Akteuren (NROs, Schulen, Universitäten, örtliche Wirtschaft und örtliches Handwerk, Kirchen usw.), um den Bestrebungen und Aktivitäten zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele eine möglichst breite Verankerung und Beständigkeit zu geben.*

- *Ausrichtung der kommunalen Partnerschaftsarbeit auf Erreichung der Millenniums- Entwicklungsziele (z. B. Aufnahme des Themas in die Arbeitsprogramme mit den Städtepartnern und Austausch über Aktivitäten in den Partnerkommunen bzw. Durchführung gemeinsamer Aktionen).* [281]

Den Ergebnissen der Befragung zufolge werden zivilgesellschaftliche Akteure und Wirtschaftsunternehmen generell in die KEpol mit einbezogen. Am häufigsten arbeiten die Kommunen mit Schulen, Eine-Welt-Vereinen (Nichtregierungsorganisationen) sowie mit lokalen Wirtschaftsunternehmen zusammen. Die Vorschläge der Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des RGRE decken sich also mit den empirischen Daten.

Zur Ausrichtung der kommunalen Partnerschaften auf die Erreichung der Millenniumsziele findet sich in den schriftlichen Befragungen kaum eindeutiges Material. In den persönlichen Interviews äußerten sich alle befragten Akteure sehr allgemein zu der Frage, inwiefern sie ih-

280 Ebd.

281 Ebd.

re Partnerschaften an den MDGs orientieren. Konkrete Beschlüsse oder Indikatoren zur Erfolgsmessung wurden nicht genannt, jedoch empfanden alle Befragten, dass ihre Projekte einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Partnerkommunen leisten und somit zur Erreichung der MDGs beitragen. Diese Antworten korrelieren mit den Ergebnissen der schriftlichen Befragung, wonach der wesentliche Mehrwert der gemeinsamen Projekte für die Partnerkommune in der Verbesserung der Lebenssituation vor Ort gesehen wird (47 % aller genannten Antworten).

c) Maßnahmen zur Förderung einer global denkenden und in diesem Sinne Verantwortung übernehmenden Kommunalpolitik

- *Überprüfung des eigenen kommunalen Handelns auf Verhaltensmuster, die dem Grundsatz der Einen Welt verpflichtet sind und die damit auch die allgemeine Grundlage der Millenniums-Entwicklungsziele unterstützen (z. B. Einsatz fair gehandelter Produkte in der Verwaltung, in Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten und auf kommunalen Veranstaltungen, faires und nachhaltiges Beschaffungswesen in den Bereichen Energie, Baustoffe, Dienstbekleidung, Bürobedarf, Einsatz energiesparender Fahrzeuge, Maßnahmen zur Energieeffizienz usw.).*[282]

Inwiefern das kommunale Handeln sich an Verhaltensmustern orientiert und damit auch die Grundlagen der MDGs unterstützen, kann anhand der Beschlüsse zum Fairen Handel oder auch zur ILO-Norm zur Vermeidung ausbeuterischer Kinderarbeit abgeleitet werden. Rund zwei Fünftel der Kommunen haben Beschlüsse zur ILO-Norm zur Vermeidung ausbeuterischer Kinderarbeit sowie zum fairen und nachhaltigen Beschaffungswesen gefasst. Darüber hinaus gibt die Hälfte der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen an, die Kriterien für faires und nachhaltiges Beschaffungswesen zu beachten.

d) Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen in Entwicklungsländern

- *Erweiterung des bestehenden Partnerschaftsnetzes auf Dreieckspartnerschaften mit einer oder mehreren Kommunen aus EU-Ländern und einer Kommune aus den Ländern des Südens.*[283]

- *Förderung starker, selbstverwalteter Kommunen in den Entwicklungsländern durch Unterstützung des kommunalen fachlichen Wissenstransfers im Rahmen des Einsatzes von kommunalen Experten/innen in kommunalen Entwicklungsprojekten erfahrener Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit.*[284]

Auf den Vorschlag der vom DST übernommen Millenniumserklärung der Kommunen zur Erweiterung europäischer Partnerschaften zu Dreieckspartnerschaften mit Kommunen des Südens bezieht sich auch eine Initiative des BMZ zur Förderung der Dreieckspartnerschaften zwischen Deutschland, Frankreich und Burkina Faso. Dem steht die rechtliche Unsicherheit einiger Kommunen entgegen, ob kommunale Haushaltsmittel auch in der Partnerkommune der ei-

282 Ebd.
283 Ebd.
284 Ebd.

genen europäischen Partnerkommune verwendet werden dürfen.[285] Laut Umfrage basieren bisher nur 5 % aller entwicklungspolitisch geprägten Städtepartnerschaften u. a. auf einer Dreieckspartnerschaft.

Die in der Millenniumserklärung der Kommunen gewünschte Unterstützung selbstverwalteter Kommunen in den Entwicklungsländern durch fachlichen Wissenstransfer im Rahmen des Einsatzes von kommunalen Experten in Entwicklungsprojekten erfahrener Einrichtungen der EZ lässt sich anhand der Umfrage in verschiedenen Ausprägungen vorfinden. Da laut Umfrage nur 3 % der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen mit CIM, 8 % mit SES und 15 % mit dem DED kooperieren, lässt sich schlussfolgern, dass kommunale Experten über Einrichtungen der EZ nur selten entsandt werden. Auch der eigene Personalaustausch mit den Partnerkommunen des Südens findet gewöhnlich unregelmäßig statt und wenn, dann im Zuge von Besuchen zur Kontaktpflege. Bei 11 % der aktiven deutschen Kommunen und 14 % ihrer Partnerkommunen im Ausland findet jedoch ein regelmäßiger Personalaustausch statt. Abgesehen von der Frage, ob der Fachkräfteaustausch institutionalisiert ist und regelmäßig stattfindet, so wird doch der Erfahrungsaustausch von allen entwicklungspolitisch aktiven Kommunen als wesentlicher Mehrwert (24 %) für die Partnerkommune gesehen. Als Besonderheit der KEpol geben rund 60 % aller Befragten die speziellen Fachkenntnisse der Kommunen an. Insbesondere kommunale Fachthemen, wie öffentliche Dienstleistungen, der Kommunen machen fast ein Fünftel der Inhalte der Projekte aus.

Was sagen diese Ergebnisse zu einer Politikkohärenz zwischen Bund und Kommunen schließlich aus? Insgesamt haben nur etwas mehr als ein Viertel aller entwicklungspolitisch aktiven Kommunen (27 %) dieser Umfrage eigene Beschlüsse zu den MDGs gefasst. Anderen Abfragen zufolge haben erst 65 deutsche Kommunen die entsprechende Millenniumserklärung unterzeichnet (vgl. Kapitel 3.3.5). Eine flächendeckende politische Verankerung dieser Agenda steht demnach noch aus. Jedoch befassen sich auch Kommunen ohne Millenniumserklärung direkt oder indirekt mit der Umsetzung der MDGs. Deutlich wird dies insbesondere in der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit, die sich im Wesentlichen auf die Bildungs- und Informationsarbeit bezieht. Auch der in der Millenniumserklärung der Kommunen vorgeschlagene Erfahrungsaustausch zu kommunalen Fachthemen zwischen Nord und Süd wird von den deutschen Kommunen als Mehrwert für den Partner und als Besonderheit der KEpol gesehen. Zudem machen kommunale Fachthemen, wie die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen immerhin knapp ein Fünftel aller Inhalte der Partnerschaften aus. Überdies richtet die Hälfte der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen ihr eigenes Handeln an globalen Zielen und Erklärungen aus, indem sie faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen betreiben.

Bezogen auf die Vorschläge der Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des RGRE gibt es demgegenüber noch Hemmnisse und damit ungenutzte Potenziale bei der Ausweitung der kommunalen Partnerschaften zu Dreieckspartnerschaften zwischen zwei europäischen Kommunen und einer Kommune des Südens sowie bei der Weitergabe und Integration des Fachwissens aus den Kommunen in EZ-Institutionen. Auch der gegenseitige Personalaustausch ist trotz laufender Projekte in den Partnerkommunen selten institutionalisiert. Zudem werden zwar die lokalen entwicklungspolitischen Akteure der EZ in die KEpol im Allgemeinen mit einbezogen, jedoch kommt es selten zur Konzentration der Projekte der Partner-

285 Vgl. hierzu auch Kapitel 4; Kasten 6: Die KEpol Freibergs und der dringende Wunsch nach rechtlicher Sicherheit.

schaftsarbeit auf Aspekte der MDGs – diese werden vonseiten der Kommune stattdessen indirekt gefördert, indem die kommunalen Projekte generell zu einer Verbesserung der Lebenssituation vor Ort führen sollen. Alles im allem lässt sich jedoch feststellen, dass sich auch die Kommunen insbesondere in der Inlandsarbeit, beim fairen Beschaffungswesen und bei der Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltung der Partnerkommunen an den MDGs orientieren. Die Voraussetzung für Politikkohärenz und damit eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen der bundesdeutschen und der kommunalen Entwicklungspolitik ist somit gegeben.

5.3 Empfehlungen, Perspektiven und Potenziale der kommunalen Entwicklungspolitik unter Berücksichtigung der Paris-Erklärung

5.3.1 Empfohlene Handlungsfelder für die Kommunen im Hinblick auf die MDGs und eine sinnvolle Arbeitsteilung in einem Mehrebenen-Ansatz

Aufbauend auf den unter 5.2 genannten Ergebnissen der Umfrage mit Blick auf die Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des RGRE (deutsche Sektion) lassen sich folgende Handlungsfelder der Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit herausarbeiten, die ihrer besonderen Rolle und ihren Kompetenzen entsprechen. Ziel ist es, im Sinne einer effektiven Arbeitsteilung in einem Mehrebenen-Ansatz der deutschen Entwicklungspolitik die komparativen Vorteile der kommunalen Aktivitäten zu betonen und die Handlungsempfehlungen in diese Richtung auszubauen. Die unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen der jeweiligen Kommune müssen bei der Umsetzung in der Praxis natürlich berücksichtigt werden.

Im Inland:

- *Im Rahmen der KEpol sollten Kommunen einen wesentlichen Schwerpunkt auf die Informations- und Bildungsarbeit im Inland legen.*
- *Die Kommunen sollten das entwicklungspolitische Engagement der verschiedenen Akteure in ihrer Kommune fordern und fördern, indem sie deren Aktivitäten unterstützen, die Akteure vernetzen und die Maßnahmen konzentrieren. Dabei sollten sie besonderen Wert auf die Zusammenarbeit mit Migranten und Migrantenvereinen legen um deren Know-how in die KEpol zu integrieren.*
- *Im Sinne der Kohärenz sollte die Kommunalpolitik sich dem Ziel einer global verantwortlichen und nachhaltigen Entwicklung verpflichtet fühlen und in diesem Sinne z. B. das faire und umweltfreundliche Beschaffungswesen in ihrer Kommunalverwaltung fördern.*

Gerade im Hinblick auf komplexer werdende internationale Vereinbarungen und die abstrakteren Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (z. B. Budgethilfe) müssen diese den Bürgern näher gebracht werden. Damit soll ein Verständnis für den Paradigmenwechsel und die damit verbundenen Maßnahmen in der Bevölkerung entwickelt werden und so die Unterstützung des entwicklungspolitischen Beitrags verankert werden. Durch das Wissen über internationale Vereinbarungen und Versprechen ist es den Bürgern außerdem möglich, die politisch Verantwortlichen an ihre internationalen Verpflichtungen zu erinnern (z. B. Millenniumskampagne).

Weiterhin soll durch diese Maßnahmen im Inland das Verantwortungsbewusstsein für global verantwortliches Handeln gefördert (z. B. fairer Konsum) sowie die Entwicklung interkultureller Kompetenz der Bürger gefördert werden. Dies kann neben den Wirkungen für eine global gerechtere Welt auch dazu dienen, Rassismus vorzubeugen. Bei diesen Aktivitäten spielt auf kommunaler Ebene die Einbindung lokaler NROs und bürgerschaftlicher Initiativen eine besondere Rolle, die dafür ODA-anrechenbare Finanzmittel vom Bund, den Ländern, aber auch von den Kommunen erhalten können. Flankiert durch kommunale Partnerschaften (Erfahrungsaustausch, Kulturaustausch) oder konkrete Projektpartnerschaften können diese Bemühungen der Bewusstseinsbildung und Kompetenzentwicklung unterstützt werden und für die einheimische Bevölkerung greifbar und erlebbar gemacht werden (vgl. unten).

Zwischen den Ebenen kann eine sinnvolle Aufgabenteilung erreicht werden, sodass die jeweiligen komparativen Vorteile zum Tragen kommen. Dabei übernehmen aufgrund der Länderhoheit im Bildungssektor die Bundesländer die Rahmensetzung im Bereich der schulischen Bildung (z. B. Lehrplanentwicklung, UN-Dekade "Bildung für nachhaltige Entwicklung" etc.) und können Partnerschaften im wissenschaftlichen Bereich anstoßen. Aufgrund der Nähe zu den Bürgern und zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort unterstützt und ergänzt das kommunale Engagement diese Leitlinien und setzt sie in die Praxis vor Ort um (so auch z. B. bei der Umsetzung der Maßnahmen zur UN-Dekade "Bildung für nachhaltige Entwicklung"). Mit der Vernetzung, Einbindung und Aktivierung entsprechender lokaler Akteure können die Kommunen diesen Rahmen und die Aufgaben der Länder auf ein breites Fundament stellen. Das Subsidiaritätsprinzip wäre somit auch im Bereich der Entwicklungspolitik beachtet. Über ein konkretes Mandat der Länder könnte das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen politisch und rechtlich verankert werden. Eine entsprechende "zweckgebundene" Budgetzuweisung erscheint in diesem Sinne denkbar und sinnvoll, um die Kommunen zur Durchführung dieser Aufgaben zu befähigen und die Qualität der Maßnahmen zu sichern.

Nicht zuletzt aufgrund der mangelnden Ressourcen auf kommunaler Ebene spielt die Vernetzung, Konzentration und Zusammenarbeit mit entwicklungspolitisch engagierten Gruppen am Ort eine besondere Rolle im Rahmen der KEpol. Das von der Bundesregierung gewünschte und geforderte entwicklungspolitische Engagement zivilgesellschaftlicher Gruppen kann durch die Nähe der Kommunen zu den Bürgern, zur lokalen Wirtschaft, NROs, Kirchen und Schulen aktiviert und gefördert werden. Eine Zusammenarbeit im Rahmen von Projektpartnerschaften und Städtepartnerschaften eröffnet den zivilgesellschaftlichen Gruppen neue Zugangswege zu Partnern in Entwicklungsländern und entlastet die Kommunen bei der Durchführung von Projekten und Partnerschaften (Stichwort: strategische Partnerschaft). Besonders förderwürdig ist dabei die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen der eigenen Kommune mit entsprechenden Gruppen in den Kommunen in Entwicklungsländern als Beitrag zur Demokratieförderung. Dabei kann die Kommune Projekt- und Partnerschaftsanfragen mit den verschiedenen Akteuren gemeinsam angehen und die bestehenden fachlichen, technischen und finanziellen Potenziale der eigenen kommunalen Akteure aktivieren und sinnvoll vernetzen. Dank der Förderfähigkeit der NROs (ODA-anrechenbar) durch die Bundes- und die Länder-EZ, die Akquirierung von Spenden sowie durch die Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Wirtschaft können zusätzliche Ressourcen generiert werden. Die Zusammenarbeit und Förderung der NROs durch die Kommunen selbst ist ebenfalls ODA-anrechenbar.

Als besonders wirkungsvoll kann sich auch die Einbindung der Diaspora vor Ort erweisen. Dabei profitieren die Kommune von den speziellen Erfahrungen der Migranten und deren Kontakte in ihren Herkunftsländern. Weitere damit verbundene Effekte wären eine verbesserte In-

tegration dieser Gruppen in die Gesellschaft und eine stärker erlebte Integration in Deutschland.

„Fairer Handel" kann im Rahmen des kommunalen Beschaffungswesen mit vertretbaren Mehrkosten umgesetzt werden. Auch wenn es sich hierbei auf den ersten Blick um einen kleinen Beitrag der Kommunen handelt, zeigt der Blick auf den Gesamtanteil aller Kommunen an der bundesweiten öffentlichen Beschaffung, welche Bedeutung eine entsprechende Ausrichtung des kommunalen Beschaffungswesens in allen deutschen Städten zukommt. Immerhin verantworten die Kommunen rund die Hälfte der 350 Mrd. €, die bundesweit für die öffentliche Beschaffung durch Bund, Länder und Kommunen ausgegeben werden.[286] Neben dem positiven Effekt auf die Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern durch diese Maßnahmen kommt die Vorbildfunktion für die eigene Bevölkerung hinzu, auch im privaten Konsum sozial- und umweltverträgliche Kriterien zu berücksichtigen. Durch entsprechende Beschlüsse der Kommunen kann dieses Aktionsfeld über alle Politikbereiche verankert werden und einen Beitrag im Sinne der Politikkohärenz leisten. Allerdings sind die Möglichkeiten der Kommunen aufgrund der Richtlinien für die öffentliche Beschaffung auf nationaler Ebene derzeit noch begrenzt. Vor allem das oberste Gebot der öffentlichen Beschaffung, nach dem die Vergabe nach Prinzipien der Wirtschaftlichkeit erfolgen muss, schränkt die Handlungsfähigkeit der Kommunen vielerorts ein. Einzig die Berücksichtigung der ILO-Norm gegen ausbeuterische Kinderarbeit ist bisher als offiziell anerkannt in den Vergaberichtlinien verankert.

Im Ausland:

- *Die Kommunen sollten sich bei ihren Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern auf ihr fachliches Know-how zur Bereitstellung und Verbesserung kommunaler Dienstleistungen konzentrieren und somit einen wesentlichen Beitrag zur kommunalen Selbstverwaltung der Partnerkommunen leisten.*

- *Die Kommunen sollten ihr fachliches Know-how durch die Entsendung und den Austausch ihrer Verwaltungsfachangestellten verstärkt in die nationale Entwicklungszusammenarbeit und durch die aktive Teilnahme an entsprechenden internationalen Netzwerken einbringen.*

- *Die Kommunen sollten im Rahmen ihrer Auslandsprojekte das zivilgesellschaftliche Engagement lokaler NROs nutzen und die Vernetzung und Koordination der verschiedenen Akteure fördern.*

Wie auch hinsichtlich der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Bundesländer ist das spezielle Know-how der Kommunen, hier besonders bei der kommunalen Selbstverwaltung[287] und generell bei der Entwicklung von Lösungsansätzen zur Optimierung öffentlicher Dienstleistungen in den Entwicklungsländern, als wichtige Ressource im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu betrachten. Die Kommunen sollten dabei aber keine Parallelstrukturen zur Technischen Zusammenarbeit (TZ) aufbauen.[288]

---

286 Vgl. online: http://www.service-eine-welt.de/beschaffungswesen/beschaffungswesen-start.html (Stand: : 10.11.2008).

287 Insbesondere aufgrund der Erfahrungen in der Kapazitätenentwicklung und beim Aufbau leistungsfähiger Institutionen der ostdeutschen Bundesländer bei der Eingliederung in das föderale System der Bundesrepublik.

288 Wobei die Gefahr aufgrund des finanziellen Umfangs relativ gering ist, häufig wird stattdessen mit NROs vor Ort zusammengearbeitet.

Erfahrungsaustausch kann dabei im Rahmen langfristiger Städtepartnerschaften erfolgen. Von solchen Partnerschaften kann ebenfalls ein Mehrwert für die Inlandsarbeit ausgehen, wenn diese Bereiche sinnvoll verknüpft werden. Damit stellen die Partnerschaften auch einen Beitrag zur entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit dar. Die Entwicklungszusammenarbeit wird durch die Partnerschaften erlebbar und auf allen Ebenen in Deutschland verankert.

Unter Berücksichtigung der Geberharmonisierung und Reduzierung der Gebervielfalt kann kommunales Know-how neben dem Erfahrungsaustausch im Rahmen von Partnerschaften auch über die Entsendung der Verwaltungsbeamten in Projekte der TZ eingebracht werden (integrierte Fachkräfte), bzw. bestehende Partnerschaften in die TZ eingebunden werden. Um dieses sinnvolle und wirkungsvolle Instrument besser nutzen zu können, müsste allerdings mehr Transparenz bezüglich der Maßnahmen und Kontakte der Kommunen einerseits, sowie der TZ andererseits geschaffen werden.[289] Auf diese Weise kann die Initiierung solcher Kooperationen erleichtert und können Synergieeffekte genutzt werden.

Eine weitere Möglichkeit, wie die Kommunen ihre speziellen Erfahrungen einbringen können (ohne die Prinzipien der Paris-Erklärung zu verletzen), stellt die aktive Teilnahme an entsprechenden internationalen Netzwerken dar, in deren Rahmen der Erfahrungsaustausch auf "Augenhöhe" stattfinden kann.

Im Rahmen von zeitlich begrenzten Projektpartnerschaften sollte im Sinne der Paris-Erklärung darauf verzichtet werden, groß angelegte Projekte eigenständig durchzuführen (mangelndes entwicklungspolitisches Know-how, unkoordiniertes Auftreten der deutschen EZ, Aufbau von Parallelstrukturen). Dennoch ist die Unterstützung von Projekten lokaler NROs sowie die Förderung der Zivilgesellschaft und humanitärer Hilfsprojekte (z. B. über Spendenaufrufe) gerade im Bereich kommunaler Themen sinnvoll. Auf diese Weise treten die Kommunen nicht direkt als zusätzliche Geber auf, sondern indirekt über die Projekte der NROs und bürgerschaftlicher Initiativen mit deren Partnern in den Entwicklungsländern. Dabei sollte die Aufgabe der Kommune gerade auch bei der Begleitung und Beteiligung der Aktivitäten der Zivilgesellschaft der eigenen Kommune liegen. Die Kommune kann dabei die Funktion der Vernetzung und Koordination der verschiedenen Akteure sowie die Öffentlichkeitsarbeit übernehmen.

Resümierend lässt sich feststellen, dass die Kommunen komparative Vorteile vorweisen können, die sie in einem Mehrebenen-Ansatz von Bund, Länder und Kommunen verstärkt einbringen sollten, um sich mit den anderen Ebenen sinnvoll zu ergänzen. Die Verantwortung des Bundes bleibt bei der Gestaltung der Grundsätze der deutschen Entwicklungspolitik, die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene und mit den Partnerländern, die Erfolgskontrolle sowie die Durchführung der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. Die Kommunen sollten Wert auf die Bildungs- und Informationsarbeit vor Ort in Deutschland legen und sich in ihren Auslandsaktivitäten auf die Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltung ihrer Partner und den Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet kommunaler Fachkenntnisse konzentrieren. Die Bundesländer können sich zudem neben der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Inland auf die entwicklungsländerbezogene Forschung und die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern konzentrieren. Ebenso wie die Kommunen können sie ihr spezifisches Know-how über die Entsendung von Personal in die deutsche EZ einbringen

289 Vgl. auch Kapitel 5.4: „Ansätze zur Optimierung und Weiterempfehlung der KEpol in Deutschland".

und über ihre Partnerschaften mit Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern ihre Inlandsarbeit mit Auslandsaktivitäten verknüpfen und somit in Deutschland die Entwicklungszusammenarbeit veranschaulichen.[290]

5.3.2 Die Kommunen als Akteure der internationalen Entwicklungspolitik – Diskussion im Sinne der Paris-Erklärung über die Geberharmonisierung hinaus

Die Paris-Erklärung ist bindend für die Geber- und Nehmerländer sowie für die internationalen Organisationen, welche die Erklärung ratifiziert haben. Für die NROs und Bundesländer stellt sich aber die Frage, ob sich daraus auch für die Kommunen Anforderungen für ihre Entwicklungspolitik ergeben.[291] Am deutlichsten lassen sich Anforderungen bei der Harmonisierung zwischen den verschiedenen nationalen Gebern erkennen, deren Harmonisierung untereinander auch eine Harmonisierung auf innerstaatlicher Ebene zur Grundlage haben sollte. Inwiefern eine Politikkohärenz zwischen den verschiedenen Ebenen in Deutschland – Bund, Länder und Kommunen – bereits existiert und eine sinnvolle Arbeitsteilung gewährleistet werden kann, wurde bereits unter Punkt 5.2 und 5.3.1 untersucht. Wie aber lassen sich die weiteren Kriterien der Paris-Erklärung auf die kommunale Ebene anwenden und dort berücksichtigen? Welche Rolle spielt zunächst die Eigenverantwortung und Partnerausrichtung für die KEpol?

Eigenverantwortung und Partnerausrichtung

Unter **Eigenverantwortung** wird laut Paris-Erklärung die Übernahme einer wirksamen Führungsrolle der Partnerländer bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien verstanden sowie die Koordination der Geberaktivitäten durch die Partnerländer. Die Geber verpflichten sich, die Führungsrolle des Partnerlands zu respektieren und dazu beizutragen, dessen Kapazitäten zur Wahrnehmung dieser Funktion zu stärken.[292] Die für diese Studie befragten Kommunen sehen gerade in der Zusammenarbeit auf Augenhöhe (63 % der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen) und bei der Bedarfsorientierung an der Partnerkommune (45 %) einen wesentlichen komparativen Vorteil der kommunalen gegenüber der nationalen Entwicklungszusammenarbeit. Mehr als die Hälfte der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen akzeptiert also die Partner als gleichwertig, auch wenn dies noch nicht bedeutet, dass deren Führungsrolle in der Zusammenarbeit akzeptiert wird. Knapp die Hälfte der Kommunen orientiert sich demgegenüber auch an den Bedürfnissen der Partnerkommune und akzeptiert indirekt die Zielvorgaben und damit verbundene Führungsrolle der Partner. Zudem tragen die Kommunen zur Stärkung der Kapazitäten der Partnerkommunen bei, indem ein wesentlicher Schwerpunkt ihrer Zusammenarbeit der Erfahrungsaustausch über kommunale Fachthemen ist und sie dadurch die kommunale Selbstverwaltung der Partner unterstützten. Immerhin drei Viertel aller Kommunen arbeiten mit ihren Partnern auf dem Gebiet der öffentlichen Dienstleistungen zusammen, ein weite-

290 Hier können insbesondere die Erfahrungen der Länder im Bereich Dezentralisierung und föderale Staatsorganisation oder die Erfahrungen der neue Länder im Transformationsprozess von einer Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft und von einem zentralistischen zu einem föderalen Staatsaufbau für ähnliche Reformprogramme der Partnerländer nutzbar gemacht werde (Wiemann 2008, 26–40).

291 Vgl. Drescher (2006) und Koch (2008).

292 OECD (2006).

res Viertel der Kommunen beschäftigt sich direkt mit Inhalten zu kommunalen Verwaltungsprozessen (Mehrfachnennungen waren möglich).

Der Aspekt der **Partnerausrichtung** lässt sich schwieriger auf die Kommunen übertragen. Die Partnerausrichtung besagt für die Geber, dass sie ihre gesamte Unterstützung an nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer ausrichten sollen.[293] Derartige Strategien der Partnerländer müssten aber erst von den Partnern für ihre Kommunen entwickelt werden. Die Hauptform der Zusammenarbeit der Kommunen mit Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern basiert auf den klassischen Städtepartnerschaften (41 % der Kommunen), das heißt, dass der Verbindung ein Vertrag zugrunde liegt. Wie dieser Vertrag ausgestaltet ist, bleibt den Kommunen selbst überlassen und stellt somit noch keine Grundlage für eine einheitliche, möglichst an allen Partnern der Kommunen orientierte Strategie der Zusammenarbeit dar. Es wäre daher zu überdenken, ob die Partnerkommen nicht derartige Strategien für ihre Zusammenarbeit entwickelten sollten oder relevante Aspekte der Länderstrategien für die Kommunen übernommen werden könnten. Ein weiterer Aspekt der Partnerausrichtung ist die Verlässlichkeit der mehrjährigen Rahmenplanung und EZ-Leistungen der Geber. Die Form langjähriger Partnerschaften spricht zwar für dauerhafte und stabile Partnerschaften, jedoch können die Kommunen in Zeiten knapper Haushaltsmittel kaum für mehrere Jahre sichere Finanzzusagen machen. Bezüglich der Stärkung der nationalen Beschaffungssysteme der Partnerländer können die Kommunen im Rahmen ihrer Auslandsprojekte wiederum einen Beitrag leisten, indem sie sich wie die nationalen Geber dazu verpflichten, die Beschaffungssysteme der Partner zu nutzen.

In Ergänzung zu den unter 5.3.1 genannten Handlungsfeldern lassen sich zusammenfassend bezüglich der Eigenverantwortung und Partnerausrichtung folgende weitere Empfehlungen für die Kommunen und ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Partnerkommunen in Entwicklungsländern ableiten:

- *Die Kommunen sollten die Führungsrolle ihrer Partner anerkennen und sich an den Bedürfnissen der Partner orientieren.*
- *Die Kommunen sollten die Kapazitäten ihrer Partner stärken, indem sie ihren Partnern insbesondere in der kommunalen Selbstverwaltung Unterstützung anbieten.*
- *Die Kommunen sollten Strategien der Partnerkommunen zur eigenen Entwicklung im Rahmen ihrer Partnerschaft unterstützen und versuchen, ihre Partnerschaftsabkommen auf eine verlässliche und dauerhafte Basis zu stellen.*

Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht

Nachdem im vorhergehenden Absatz festgestellt wurde, dass die Kriterien der Eigenverantwortung indirekt schon in der Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen beherzigt werden (Zusammenarbeit auf Augenhöhe, Bedarfsorientierung), soll nun versucht werden, zwei Aspekte der Paris-Erklärung auf die Kommunen anzuwenden, die sich eher auf die Zielerreichung und Ergebnisse der Projekte beziehen.

293 Ebd.

Zum einen nennt die Paris-Erklärung das **ergebnisorientierte Management**, wonach die EZ-Leistungen in einer Weise zu verwalten und einzusetzen sind, bei der die zur Realisierung angestrebten Ergebnisse die Richtschnur bilden und vorhandene Informationen zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse genutzt werden.[294] Dafür wird u. a. vorgeschlagen, auf die Leistungsevaluierungsrahmen der Partnerländer zurückzugreifen und deren Rahmen für die Berichterstattung und das Monitoring zu nutzen. Für die Kommunen stellt sich dabei das gleiche Problem wie bei dem Aspekt der Partnerausrichtung. Derartige Evaluierungsrahmen müssten von den Partnerländern zunächst für ihre Kommunen entwickelt werden. Auch hier könnten die deutschen Kommunen dazu beitragen, dass die Kompetenzen der Partner für ein ergebnisorientiertes Management ausgebaut werden. Gegenwärtig ist allerdings festzustellen, dass zwar die große Mehrheit der deutschen Kommunen ihre Auslandsprojekte überprüfen, dafür aber verschiedene Methoden zu Überprüfung verwenden, die selten standardisiert sind. Laut der Umfrage dieser Studie erfolgt bei rund 30 % der Kommunen eine Überprüfung über Partnerorganisationen vor Ort. Bei einen weiteren Fünftel erfolgt eine Überprüfung durch regelmäßige Besuche in der Partnerkommune. Des Weiteren werden in 18 % der Fälle regelmäßige Berichte vom Partner verlangt. Zudem wird aber nur die vereinbarte Nutzung der eingesetzten Mittel überprüft und nicht die Wirkung der eingesetzten Mittel und geplanten Maßnahmen auf die angestrebten Ergebnisse. Die Evaluierung des Impacts der Projekte auf die Zielgruppen steht auch in der nationalen Entwicklungszusammenarbeit noch am Anfang und stellt für die kleinteiligen Projekte der Kommunen ein strukturelles Problem dar. Wollen die Kommunen allerdings als eigenständige entwicklungspolitische Akteure neben Bund und den Ländern akzeptiert werden, sollten auch sie zur Legitimation der KEpol den Einfluss ihrer Projekte auf die Partnerkommunen standardisiert messen.[295] Auch bei der Frage nach möglichen Finanzierungsmechanismen kommunaler Auslandsprojekte vonseiten der EU, des Bundes oder der Länder und bei einer potenziellen Einbindung der KEpol in die ODA-Statistiken, stünden die Kommunen unter einen verstärkten Legitimationsdruck ihrer Projekte. Notwendig ist dafür aber zunächst die Entwicklung standardisierter Evaluierungsmethoden, welche für alle deutschen Kommunen gleichermaßen anwendbar wären.

Abschießend wird in der Paris-Erklärung die **gegenseitige Rechenschaftspflicht** über die Entwicklungsergebnisse genannt. Ziel ist nicht nur die Stärkung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht, sondern auch die Vergrößerung der Transparenz in Bezug auf die Verwendung der EZ-Mittel, um auf diese Weise die Unterstützung der Öffentlichkeit für die jeweilige Politik und die Entwicklungszusammenarbeit zu gewinnen. Von den Gebern wird daher erwartet, den Partnern zeitnahe, transparente und ausführliche Informationen über ihre EZ-Leistungen zu liefern.[296] Auch hier treten auf kommunaler Ebene dieselben Hindernisse auf wie bei dem Aspekt der Partnerausrichtung. Die finanziellen Mittel für die KEpol sind bei einem Viertel der befragten Kommunen keinem Titel zuzuordnen und speisen sich aus verschiedenen kommunalen Haushaltsbereichen. Zudem wirkt sich auch hier wieder negativ aus, dass die KEpol keine kommunale Pflichtaufgabe ist und in Zeiten knapper Kassen die freiwilligen kommunalen Aufgaben am ehesten gestrichen werden. Daher sind aktuelle Informationen über die EZ-Leistungen zwar möglich, aber den Partnern kann kaum ein langfristiger und stabiler Finanzierungsplan für die Projekte angeboten werden. Schließlich wirkt sich an dieser Stelle auch aus, dass

294 Ebd.

295 Zur Debatte über die Qualitätsmessung kommunaler EZ siehe auch Held / Nitschke / Wilhelmy (2008).

296 Ebd.

die Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerkommunen in Entwicklungsländern zwar einen wesentlichen Aspekt der Partnerschaft ausmacht, diese aber nicht gänzlich bestimmt. Partnerschaften, die sich beispielsweise auf gegenseitige Besuche oder Sportkontakte beschränken, können nicht automatisch als Entwicklungshilfe betrachtet werden. Die verschiedenen Projekte der Partnerschaft werden vonseiten der Kommune nicht in EZ-relevante und weniger relevante Bereiche unterschieden. Das ist auch nicht die Aufgabe der Kommunen, erschwert aber eine Zuordnung finanzieller Titel auf die Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit.

Abschließend sollen zu den schon genannten Handlungsfeldern noch die folgenden Aspekte ergänzt werden:

- *Die Kommunen sollten bei der Strategieentwicklung der Partnerkommunen auch die Entwicklung von Evaluierungsmaßnahmen unterstützen. Solange Evaluierungskriterien der Partner noch nicht vorliegen, sollten die Kommunen eigene standardisierte Evaluierungsmaßnahmen einführen, um der Ergebnisorientierung ihrer Auslandsprojekte gerecht zu werden.*

- *Des Weiteren sollten die Kommunen versuchen ihre Partner zeitnah und transparent über ihre finanziellen EZ-Leistungen im Rahmen der Partnerschaft zu informieren, um den Partnerkommunen die Möglichkeiten zu geben vollständige Haushaltsberichte an die Parlamente und Bürger weiterzuleiten und eine langfristige Planung zu ermöglichen.*

5.4 Ansätze und Empfehlungen zur Optimierung und Weiterentwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland

Die im Folgenden aufgeführten Ansatzpunkte und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der KEpol beziehen sich auf die im Rahmen der Umfrage identifizierten und unter 5.3 vorgeschlagenen Handlungsfelder der Kommunen. Sie können als Grundlage für die weitere Diskussion über KEpol betrachtet werden und basieren auf den Ergebnissen der Recherche der Rahmenbedingungen, der Auswertung der Fragebögen sowie auf den Interviews mit Verantwortlichen in den Kommunen.

Die Empfehlungen zu einer Optimierung der grundlegenden Rahmenbedingungen der KEpol sind in Tabellenform dargestellt und beziehen sich auf die rechtlichen Grundlagen, die institutionelle Verankerung, bzw. die zentralen Akteure, die politischen Verankerung, also die Einbindung der KEpol in die (national-)staatliche Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzierung.

Über die in der Tabelle genannten Vorschläge zur Optimierung der Rahmenbedingungen der KEpol hinaus sollten auch die Serviceleistungen für die Kommunen ausgeweitet und verbessert werden, um die Leistungsfähigkeit der KEpol zu erhöhen. Dies könnte über folgende Maßnahmen geschehen:

- Systematische Aus- und Fortbildung kommunaler Verwaltungsangestellter ((Erhöhung des entwicklungspolitischen Know-hows und notwendiger Kompetenzen (z. B. Sprachkompetenz, interkulturelle Kompetenz)) zur verbesserten Durchführung der KEpol.

- Ausreichende Hilfestellung bei der Beantragung von Fördermitteln vonseiten des Bundes an die Kommunen (z. B. Unterstützung bei der Antragstellung von EU-Mitteln oder bei der Anbindung an UN-Programme).[297]

- Unterstützung bei der Evaluierung der Maßnahmen in den Partnerkommunen durch Akteure der Bundes- bzw. der Länder-EZ und deren Personal in den Partnerländern.

- Unterstützung bei der regelmäßigen Berichterstattung nach innen (Bürgerschaft) und nach außen (Landes- und Bundesebene), z. B. in Form von entsprechenden „Masken" ähnlich den kommunalen Nachhaltigkeitsberichten (orientiert an den empfohlenen Handlungsfeldern unter Berücksichtigung der ODA-Anrechenbarkeit).

- Unterstützung der Kommunen bei der Vernetzung mit nationalen (z. B. politische Stiftungen, NROs etc.) und internationalen Akteuren (UN-Institutionen, Kommunen anderer Geberländer, internationale NROs) zur gemeinsamen Durchführung von Projekten.

- Orientierung auf Wirkung (Paris-Erklärung): Entwicklung von Instrumenten (Kennzahlen, Indikatoren) zur Darstellung der Wirkungen der KEpol gegenüber der Bürgerschaft und den übergeordneten Ebenen (Probleme bei der Entwicklung und Überprüfung der Indikatoren: sehr heterogene Aktivitäten, arbeitsintensive Evaluierung).

- Des Weiteren ist eine thematische und regionale Schwerpunktsetzung (im Rahmen von Landesrichtlinien zur Entwicklungspolitik vgl. Rheinland-Pfalz – Ruanda, Nordrhein-Westfalen – Ghana) zu diskutieren. Dabei darf es allerdings nicht zur Vernachlässigung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der bestehenden Impulse innerhalb der Bürgerschaft kommen, sollten diese nicht mit den Vorgaben übereinstimmen.

Tabelle 2: Vorschläge zur Optimierung der Rahmenbedingungen der KEpol

Rechtliche Grundlage
• Entwicklung einer möglichst einheitlichen rechtlichen Grundlage der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen insbesondere in Bezug auf die Auslandaktivitäten.
• Konkrete Umsetzungen der Beschlüsse der MPKs seit 1985 fehlen in den jeweiligen Gemeindeordnungen fast überall.
• Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen zur Berücksichtigung sozial- und umweltverträglicher Kriterien bei der Beschaffung über ein Bundesgesetz zum öffentlichen Beschaffungswesen.

297 Denkbar wäre hier die Beratungsleistungen von bengo (http://www.paritaet.org/bengo) – deren Ziel es ist, den Umgang mit öffentlichen Fördermitteln für NROs zu erleichtern – auch auf Kommunen auszuweiten oder ähnliche Strukturen in anderen oder neu zu gründenden Organisationen für Kommunen zu etablieren.

Institutionelle Verankerung – zentrale Akteure

Verbesserung der Transparenz (z. B. Ausweitung der RGRE Datenbank), um

- die Leistungen transparenter zu machen,
- den Erfahrungsaustausch innerhalb Deutschlands zu vereinfachen,
- Überschneidungen zu vermeiden und
- Leistungen zur deutschen ODA-Quote anrechnen zu können (über Bundesländer oder Kommunalverbände); i) durch Anreizmechanismen oder ii) Berichtspflicht.

Einbindung des kommunalen Know-hows in Projekte der deutschen Technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern anstoßen und erleichtern:

- Motivationen für die Kommunen und Angestellten schaffen,
- Erleichterung der Freistellung von Verwaltungsangestellten vonseiten der Kommunen,
- Informationsgrundlage der Technischen EZ-Struktur über das vorhandene Fachwissen erhöhen, beispielsweise über eine verbesserte Transparenz der Aktivitäten im Rahmen von Städte- und Projektpartnerschaften durch eine zuverlässige Datenbank.

Einbindung der kommunalen Spitzenverbände als Akteure in die EZ:

- z. B. bei der Beratung nationaler und regionaler Kommunalverbände in den Partnerländern der deutschen EZ, wie es im Rahmen der Kooperation des DST mit der GTZ teilweise bereits erfolgt,
- dadurch entsteht weiterhin die Möglichkeit, spezifisches Know-how der Kommunen koordiniert in die Entwicklungszusammenarbeit einzubringen (auch bei der Planung der EZ-Leitlinien und Programme, speziell im Bereich Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung)

Politische Verankerung – Einbindung in (national-) staatliche EZ

- Verstärkte Einbindung der Kommunen bei der Entwicklung und Ausgestaltung der entwicklungspolitischen Leitlinien der deutschen EZ. Die Vertretung der Kommunen könnte über die Kommunalverbände erfolgen (vgl. oben).
- Politische Anerkennung des entwicklungspolitischen Engagements der Kommunen durch die Bundesregierung fördern: z. B. durch Einbindung der kommunalen Leistungen in die ODA-Statstik (vgl. oben) oder durch Auszeichnung entwicklungspolitisch besonders aktiver Kommunen .
- Verankerung eines politischen Mandates der Länder entwicklungspolitische Aktivitäten ihrer Kommunen zu fördern und mit der Entwicklungspolitik auf Landesebene abzustimmen.

Finanzierung

- Schaffung einer Budgetlinie zur Förderung der KEpol durch das BMZ, die an kommunalspezifische Vorteile der KEpol gebunden ist (Einbindung möglichst vieler Akteure, Rechenschaftspflicht der Partner in den Entwicklungsländern). Auch die Zuweisung von Mitteln an die Länder ist vorstellbar, welche dann die Mittel für die Kommunen verwalten und vergeben könnten.
- Teilweise Dezentralisierung der Budgetlinie für NROs und damit die Übertragung der Vergabe der entsprechenden Mittel an die Kommunen.
- Zweckgebunde Zuweisungen der Landesebene zur Durchführung der übertragenen Aufgaben (speziell entwicklungspolitische Bildungsarbeit).

Anreizinstrumente für die Kommunen, damit diese den Eigenbetrag erhöhen, z. B.

- über Wettbewerbe, Auszeichnungen, Benchmarking der Kommune als „global verantwortliche Stadt" mit Blick auf die Außenwirkung der Kommunen, bzw. die weichen Standortfaktoren
- Zuschüsse für entwicklungspolitischen Aktivitäten unter der Bedingung eines kommunalen Eigenanteils

5.5 Entwurf eines Leitbilds der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen in Deutschland

Angesichts der rasanten Verstädterung in den Entwicklungsländern und der zunehmenden Bedeutung der Städte für die Entwicklungspolitik (Stichwort: Dezentralisierung und Demokratieförderung), aber auch aufgrund der veränderten Anforderungen an die Gebergemeinschaft zur Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit (Stichwort: Paris-Erklärung), galt es, im Rahmen der Studie die Rolle der deutschen Kommunen als Akteure in diesem Geflecht zu betrachten. Im Mittelpunkt stand dabei insbesondere die Frage nach der speziellen Position der KEpol vor dem Hintergrund des durch eine Vielzahl von Institutionen auf mehreren Ebenen gekennzeichneten deutschen EZ-Systems. Abschließend werden anhand eines Leitbildes noch einmal die komparativen Vorteile der KEpol hinsichtlich einer sinnvollen Arbeitsteilung (Mehrebenen-Ansatz) zusammengefasst.

Zivilgesellschaftliches Engagement fordern und fördern – Bewusstsein schaffen, Kompetenzen entwickeln. Dieses auf den ersten Blick sehr stark auf die Inlandsarbeit fokussierte Leitbild der kommunalen Aktivitäten im Hinblick auf eine kohärente deutsche Entwicklungspolitik lässt Raum für Auslandsaktivitäten der Kommunen. Neben dem Stellenwert, der dem speziellen Know-how der Städte, Gemeinden und Landkreise in der Kommunal- und Stadtentwicklung und damit beim Aufbau von kommunalspezifischen Kompetenzen und Kapazitäten in den Partnerkommunen der EZ zugesprochen wird, tragen die Auslandsaktivitäten der Kommunen auch zur entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung der eigenen Bevölkerung bei. Durch die Entwicklung interkultureller Kompetenz und Bewusstseinsbildung innerhalb der Verwaltung einerseits und der Zivilgesellschaft andererseits werden die entwicklungspolitischen Maßnahmen im Inland stärker verankert. Dennoch sollten die Kommunen im Hinblick auf eine sinnvolle Arbeitsteilung innerhalb der deutschen EZ einen besonderer Schwerpunkt auf die Inlandsarbeit legen.

Neben der Förderung eines Bewusstseins für globale Verantwortung in der Bevölkerung kann durch dieses Leitbild auch der besonderen Funktion der Kommune als Vernetzer und Aktivierer zivilgesellschaftlichen Engagements Ausdruck verliehen werden. Die spezielle Aufgabe der Kommune kann in dem Erkennen und Auffangen von Impulsen aus den Partnerkommunen wie aus der eigenen Zivilgesellschaft (Kirchen, Vereine, Schulen, Privatwirtschaft) gesehen werden, unabhängig von nationalen bzw. internationalen „Modethemen“. Diese Impulse gilt es zu kanalisieren und zu konkretisieren sowie die entsprechenden Akteure zu vernetzen. Durch die Vernetzung der Akteure und Aktivitäten kann diesen mehr Gewicht verliehen und Synergien genutzt werden. Weiterhin kann die Kooperation mit der Kommune den einzelnen Akteuren häufig als Türöffner für eine Zusammenarbeit mit anderen Partnern dienen.

Darüber hinaus sollte kommunales Know-how in entsprechende Projekte der staatlichen EZ und in entsprechende internationale Netzwerke eingebracht werden. Dazu wäre allerdings eine bessere Koordination zwischen den Ebenen und eine größere Transparenz zwischen den Akteuren notwendig.

Es liegt in der Verantwortung des Bundes, der Länder und der Kommunen selbst, das schon vorhandene entwicklungspolitische Potenzial der Kommunen zu nutzen, die neusten Entwicklungen im Sinne der Geberharmonisierung, Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und gegenseitigen Rechenschaftspflicht zu berücksichtigen und die komparativen Vorteile der Kommunen auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik zu fördern.

Literaturverzeichnis

agenda transfer Agentur für Nachhaltigkeit (2006): Kommunale Beschlüsse zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 in Deutschland; online: http://www.agenda-transfer.de (Stand: 01.07.2008)

Andersen, U. / W. Woyke (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5. akt. Aufl., Opladen: Leske+Budrich; Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Amtsblatt der Europäischen Union (2006): Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments; online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf (Stand: 15.12.2008)

Arndt, H.-W. / K. Fischer (2008): Europarecht, 9. Aufl., Heidelberg: Müller

Ashoff, G. (2008): Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland? Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 5/2008)

Barbara B . / M. Marwede / R. Wolbring (2007): UN – Millenniumsziele – Kommunale Praxisbeispiele im Dialog. Dokumentation, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Dialog Global 18)

Bergemann, D. / H. Linnenbürger (2005): Struktur der Demokratie: Der Föderalismus, Darmstadt: Akademische Schriften 2; online: www.akademische-blaetter.de

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2004): Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG); online: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4480/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Downloads_6/29393_13,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. (Stand: 15.12.2008)

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2003): Umweltpolitik: Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 26. August – 04. September 2002 in Johannesburg-Dokumente, Berlin: BMU, Referat Öffentlichkeitsarbeit

– (s. a.): Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21 (Übersetzung), Bonn: Köllen Druck & Verlag

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit) (2005): Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“, Berlin

– *(2008):* Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit*,* Bonn, Berlin (BMZ Konzepte 159)

Bundesregierung (2008): Fortschrittsberichtsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

– (s. a.): Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung; online: http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/__Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/ (Stand: 15.12.2008)

Braun, A. / G. Jentsch (2003): Aktionsprogramm 2015: Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln: Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, 2. unv. Aufl., Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“

Breckner, E. (2004a): Kommunen und staatliche Entwicklungszusammenarbeit: Gemeinsam für die Eine Welt, in: *Europa kommunal 6/2004*

– (2004b): Kommunale Entwicklungszusammenarbeit: Leitfaden zur Gestaltung von Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2002): Richtlinien über die Vergabe vom Auswärtigen Amt bereitgestellter Finanzmittel zur Förderung der internationalen Verständigung durch Jugendaustausch im kommunalen Bereich, Berlin

Burgi, M. (2008): Kommunalrecht, 2. Aufl., München: Beck

CLRA (Congress of Local Authorities and Regions of the Council of Europe) (2007): The State of the Congress 2007; Straßburg, CoE; online: http://www.coe.int/t/congress/activityReports/2007/AR2007_en.pdf (Stand: 15.12.2008)

Council of Europe, *Committee of Ministers* (s. a.): Resolution (89) 14: Establishing a european centre for global interdependence and solidarity; online: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Lisbon8914.htm (Stand: 15.12.2008)

CEMR (Council of European Municipalities and Regions) (2008a): Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development; online: http://www.ccre.org/prises_de_positions_detail_en.htm?ID=75&idca=3123 (Stand: 15.12.2008)

– (2008b): Response of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) to the European Commission's issues paper; online: http://www.ccre.org/prises_de_positions_detail_en.htm?ID=75&idca=3123 (Stand: 31.01.2009)

– (2008c): CEMR Work Programme 2008; online: http://www.ccre.org/presentation_en.htm (Stand: 17.12.2008)

CEMR (Council of European Municipalities and Regions) / CPMR (Conference of Peripheral Maritime Region) (2008): European Development Cooperation Charter in Support of Local Governance; online: http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/ (Stand: 31.01.2009)

Deutscher Bundestag (1993): Stärkung der kommunalen Nord-Süd-Arbeit – Förderung der Lokalen Agenda 21 – Umsetzung der Charta von Berlin, Antrag, Bonn (BT-Drucksache 12/6263)

– (1994): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Aufbau und Stärkung kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen in Entwicklungsländern zur Förderung von regionaler und lokaler Selbsthilfe, Bonn (BT-Drucksache 12/8021)

DED (Deutscher Entwicklungsdienst) (s. a.): Fachleitlinie Demokratieförderung; online: http://www.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,g_u_e_s_t/bid,3980/check_table,it_chap_downl_embed/~/Fachleitlinie_Demokratief%C3%B6rderung.pdf (Stand: 15.12.2008)

Diefenbacher, H. / S. Wilhelmy (2003): Eine-Welt-Bilanz Aschaffenburg 2003, Aschaffenburg, Heidelberg: Stadt Aschaffenburg, Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST) und Nord-Süd-Forum Aschaffenburg e.V.

DStGB (Deutscher Städte und Gemeindebund) (s. a.): Kommunen – unverzichtbarer Partner der Entwicklungszusammenarbeit; online: http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/archiv_2005/demokratie_beginnt_an_der_basis/kommunale_entwicklungszusammenarbeit.pdf (Stand: 15.12.2008)

DST (Deutscher Städtetag) / GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2005): Ratgeber kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Köln

Dohle, B. / M. Haberland (2004): Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von Städtepartnerschaften: Deutsche Kommunen zunehmend aktiv, in: *EUROPA kommunal 06/2004*

Drescher, R. (2006): Mit Risken und Nebenwirkungen verbunden? – Die Bedeutung der Paris-Erklärung für zivilgesellschaftliche Akteure, in: *Eins Entwicklungspolitik*; online: http://www.entwicklungspolitik.org/home/18-19-006-02 (Stand: 04.11.2008)

Durst A. / U. Held / S. Wilhelmy (2008): Kommunale Dreieckspartnerschaften: Stationen des Pilotprojekts 2007, Bonn – Kehl – Ouagadougou, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Material 33)

Eberlei, W. / B. Scherrer (s. a.): Kommunale Entwicklungszusammenarbeit mit Ghana: Handlungsrahmen und Potenziale unter besonderer Berücksichtigung der Partnerschaft NRW – Ghana als Element eines möglichen Mehrebenen-Ansatzes, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt

Emminghaus, C. (2003): Kommunale Entwicklungszusammenarbeit: Ansätze, Erfahrungen anderer bi- und multilateraler Geber: Studien zu den Niederlanden, Großbritannien, Dänemark und der Europäischen Union, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

Europäische Kommission (2006): Summary: 2008 Annual Action Programme for Non – State Actors and Local Authorities in Development; online: http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/AAP%202008%20NSA%20-%20LA.doc, Brüssel

– (2008a): URB AL III: Guidelines for applicants, Budget line 1909.01, reference: EurpeAid/126818/C/ACT/RAL; online: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regionalcooperation/urbal/documents/programme/guidelines_en.pdf (Stand: 15.12.2008)

– (2008b): Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit; online: http://www.rgre.de/pdf/EUKom_EWZ.pdf (Stand: 15.12.2008)

EU (Europäische Union) (2005): Joint Statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the Commission: "The European Consensus on Development"; online: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf (Stand: 15.12.2008)

– (2007): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI): Finanzierung 2007–2013, online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_de.pdf (Stand: 15.12.2008)

– (2008): List of successful projects 2008; online: http://eacea.ec.europa.eu/culture/calls2008/strand_1_3/documents/call_2005_2008_selected_organisations_en.pdf (Stand: 15.12.2008)

– (s. a.[a]): Code of Conduct on Complementary and the Division of Labour in Development Policy; online: http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r13003.htm (Stand: 15.12.2008)

– (s. a.[b]): Tätigkeitsbereiche der europäischen Union: Zusammenfassungen der Gesetzgebung: Nicht-staatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess; online: http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12554.htm (Stand: 15.12.2008)

– (s. a.[c]): Cotonou Agreement: Partnership Agreement between the African, Caribbean and Pacific Group of states of the one part and the European Community and its member states, of the other part, Cotonou; online: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/agr01_en.pdf (Stand: 15.12.2008)

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (s. a.): FAO's Decentralised Cooperation Programme: Think globally – act locally: New Partnerships for a World without hunger; online: http://www.fao.org/tc/dcp/docs/dcpbrochure_en.pdf (Stand: 15.12.2008)

FES (Friedrich-Ebert-Stiftung) (Hrsg.) (1994): Kommunale Nord-Süd-Zusammenarbeit: Hintergründe, Tipps für die Praxis, Beispiele, Bonn

– (1997): Kommunale Partnerschaften, Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Bonn

Geis, M.-E. (2008): Kommunalrecht: ein Studienbuch, München: Beck

Gern, A. (1994): Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden: Nomos

– (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos

– (2005): Kommunalrecht Baden-Württemberg einschließlich kommunales Abgabenrecht, 9. Aufl., Baden-Baden: Nomos

Haan, G. de / A. Leicht (2007): Die Umsetzung der UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung" (2005–2015) in Deutschland, Bonn: Deutsche UNESCO–Kommission e.V. (DUK)

Heisterkamp, E. (1996): Kommunale Entwicklungszusammenarbeit – Das Engagement von Städten und Gemeinden in der Nord-Süd-Politik, Bremen: Universität Bremen (Diplomarbeit)

Heinz, W. / N. Langel (2002): Kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern und Transformationsstaaten, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

Held, U. / R. Merkle (2008): Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen: Motivationen, Strukturen, Aktionsfelder, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Dialog Global, Schriftenreihe der SKEW, Heft 19)

Held, U. / U. Nitschke / S. Wilhelmy (2008): Challenges of German city2city cooperation and the way forward to a quality debate, in: *Habitat International (doi:10.1016/j.habitatint.2008.10.023)*

Herfkens, E. (2006): Die Millenniums-Entwicklungsziele und die Kommunen aus Sicht der UN: Kommunen sind der Schlüssel zum Erfolg, in: *Europa kommunal* 1/2006, 7–10, Köln: Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)

Hilliges, G. (2004): 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen in Magdeburg: Vortrag: Inhalte und Ergebnisse der bisherigen Bundeskonferenzen; online: www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/downloads/hilliges.doc (Stand: 15.12.2008)

Hilliges, G. / U. Nitschke (2007a): Städte als Partner für nachhaltige Entwicklung – Bilanz und Perspektiven 15 Jahre nach Rio, Hamburg: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Material 25)

– (2007b): Städte als Partner für Nachhaltige Entwicklung: Bilanz und Perspektiven 15 Jahre nach dem Erdgipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, in: World Watch Institute (Hrsg.), Zur Lage der Welt 2007: Der Planet der Städte, Münster: Westfälisches Dampfboot

Hollbach-Grömig, B. et. al. (2005): Es geht! Kommunal nachhaltig handeln: Ideen und Tipps, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Dialog Global 11)

Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd / World University Service (2006): Entwicklungszusammenarbeit der Länder, Wiesbaden: WUS Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd

Katz, A. (2002): Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 15. Aufl., Heidelberg: Müller

Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder (2000): Manifest & Erklärung von Bozen: Ziele und Handlungsgrundlagen der Städte und Gemeinden im Klima-Bündnis; online: http://www.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/manifest-bozen-de.pdf (Stand: 31.01.2009)

– (2007): Brücken nach Amazonien: Die Nord-Süd-Kooperationen des Klima-Bündnis, Frankfurt a. M.: Klima-Bündnis e.V.; online: http://www.indigene.de/fileadmin/Dokumente/downloads/brosch_nordsued_2007_de.pdf (Stand: 15.12.2008)

– (2008): Members of the Climate Alliance (as of August 2008); online: http://www.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/mitglieder_en_06-2008.pdf (Stand: 15.12.2008)

Kirfel-Rühle, L. (2006): Medienhandbuch: Entwicklungspolitik 2006/2007, Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Koch, D.-J. (2008): Die besseren Helfer – Warum auch internationale nichtstaatliche Organisationen eine Paris-Erklärung brauchen, in: *Welt-Sichten 12.2008/01.2009*, 22–23

Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder (1988): Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Oktober 1988; online: http://www.rgre.de/pdf/mpk_281094.pdf (Stand: 15.12.2008)

– (1994): Beschluss der Ministerpräsidenten vom 1. Dezember 1994: Rio – Folgeprozess in der Entwicklungszusammenarbeit; online: http://www.rgre.de/pdf/mpk_011294.pdf (Stand: 15.12.2008)

Konferenz der Regierungschefs der Länder (2008): Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom 22. bis 24. Oktober 2008 in Dresden: vorläufiges Ergebnisprotokoll; online: http://www.wusgermany.de/index.php?id=1333&L= (Stand: 02.12.2008)

Köppinger, P. (2006): Local governments in development cooperation: Proceedings of a conference organised by the European Office of the Konrad-Adenauer-Stiftung in cooperation with the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Brüssel: Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung

ICLEI (Local Governments for Sustainability) (s. a.): Lissabonner Aktionsplan: Von der Charta zum Handeln; online: http://www3.iclei.org/egpis/akt-plan.htm (Stand: 31.01.2009)

Marwede, M. (2005): Partner in alle Richtungen – Gestaltung und Nutzen kommunaler Partnerschaften: Ein Praxisleitfaden, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Dialog Global 9)

Marwede, M. et. al. (2003): Globales Handeln lokal verankern: Befragung 2002 der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zum Stand der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Arbeit in Deutschland, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Dialog Global 3)

– (2007): Globales handeln lokal verankern: Bundesweite Umfrage 2006, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Dialog Global 15)

Marwede, M. / J. Waber / H. Wülfing (2007): 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen: Herausforderungen für Partnerschaft und Integration, Hamburg 2006, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Dialog Global 16)

Meinert, G. / A. Feix (2005): Leistungsangebot Stadtentwicklung: Lokale Akteure und kommunale Selbstverwaltung stärken, damit Städte lebenswert für alle werden, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

Michel, L. (2008): Partnerschaften für Entwicklung – Aufforderung zur Interessenbekundung, Einladung zur Unterzeichnung einer Partnerschaftsvereinbarung während der europäischen Entwicklungstage (Straßburg, 15.–17. November 2008); online: http://www.eudevdays.eu/Public/Page.php?ID=623 (Stand: 15.12.2008)

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004): Richtlinien über Zuweisungen für die Kommunale Entwicklungszusammenarbeit: RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v.18.Juni 2004 (AZ:VII-7, 71.1.5), 2. Gegenstand der Förderung; online: http://www.eine-welt-netz-nrw.de/html/home/documents/Kommunale EZRichtlinie.pdf (Stand: 15.12.2008)

Mürle, H. (2007): Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: operational options, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 6/2007)

Nitschke, U. et. al. (2008): Millenniumsentwicklungsziele: Halbzeitbilanz in deutschen Kommunen, Bonn: InWEnt, SKEW

Nohlen, D. (Hrsg.) (2002): Lexikon der dritten Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag

North-South Centre of the Council of Europe (2008): Interim Activity Report (1 January–15 June 2008); online: http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/NSC2008_Interim_report_1_en.pdf (Stand: 15.12.2008)

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2006): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vom 19. Juni 2006; online: http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf (Stand: 01.07.2008)

RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas) (2007): Millenniums-Erklärung der Mitgliedskommunen des Rates der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion; online: http://www.rgre.de/pdf/rgre_ds_mill_erklaerung.pdf (Stand: 01.08.2008)

Rudzio, W. (2000): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Opladen: Leske + Budrich

Schwanenflügel, M. von (1993): Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise, Berlin: Duncker und Humblot

Schweitzer, M. (2000): Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg: Müller

Shapira, P. (2007): Bericht über lokale Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit (2006/2235(INI), Europäisches Parlament; online: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0039+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE (Stand: 31.01.2009)

SEZ (Stiftung für Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg) (2003): Richtlinien zur Förderung von Kleinprojekten in der Entwicklungszusammenarbeit durch die Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg (SEZ); online: http://www.sez.de/images/Richtlinien2003SEZ_Ausland.pdf (Stand: 15.12.2008)

Stroh, A. (2008): Kommunale Dreieckspartnerschaften: Studie zur Zusammenarbeit mit Burkina Faso, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Material 23)

Tibaijuka, A. K. (2004): A message from the executive director, Nairobi: UN Habitat, in: *Habitat Debate* 10, (1), "A new era of cooperation with local authorities"

UCLG (United Cities and Local Governments) (2008): Local Government Inputs for the High Level Event on MDGs, New York

UCLG (United Cities and Local Governments) / UN-Habitat (United Nations Conference on Human Settlements) (2004): Agreement of Cooperation between the United Nations Human Settlements Programme and United Cities and Local Governments, Barcelona; online: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/783_31116_uclg_cooperation.pdf

UN-Habitat Best Practices Seville Centre for city-to-city co-operation (2006): Local governments and international development co-operation: a european survey on strategies and policies; online: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/Research_2006_results.pdf

UN-Habitat II (United Nations Conference on Human Settlements) (1996a): The Habitat Agenda: Goals, Principles, Commitments and Global Plan of Action, Istanbul: UNCHS

– (1996b): Istanbul Declaration on Human Settlements, Istanbul: UNCHS, online: http://un.org/ga/Istanbul+5/declaration.htm

UN General Assembly (2005): 2005 World Summit Outcome, New York: United Nations

Wiemann, J. (2008): Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 20/2008)

Wilhelmy, S. et. al. (2007): Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in ausgewählten europäischen Ländern – Fallstudien zu Frankreich, Norwegen und Spanien, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Material 29)

ZKE (Zentrum für Kommunale Entwicklungszusammenarbeit) (Hrsg.) (s. a.): Globalisierung gestalten: Mit Kommunen und Initiativen! Memorandum der 8. Bundeskonferenz in Bonn verabschiedet am 10.2.2001, Bonn; online: http://www.rgre.de/schlagzeilen/resolutionen/memorandum.htm (Stand: 15.12.2008)

Ziekow, J. (2007): Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt (Material 27)

Anhänge

AGENDA 21 – Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung

Rio de Janeiro, Juni 1992

28. Kommunale Initiativen zur Unterstützung der Agenda 21[1]

PROGRAMMBEREICH

Handlungsgrundlage

28.1 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 im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf ihre Anliegen einzugehen.

Ziele

28.2 In diesem Programmbereich sind folgende Ziele vorgesehen:

a) Bis 1996 sollte die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder in einen Konsultationsprozess mit ihren Bürgern eingetreten sein und einen Konsens hinsichtlich einer "lokalen Agenda 21" für das jeweilige Gemeinwesen erzielt haben;

b) bis 1993 sollte die internationale Gemeinschaft einen Konsultationsprozess eingeleitet haben, dessen Ziel eine zunehmend engere Zusammenarbeit zwischen den Kommunen ist;

c) bis 1994 sollten Vertreter von Verbänden der Städte und anderer Kommunen die Zusammenarbeit und Koordinierung intensiviert haben, mit dem Ziel, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu verbessern;

d) alle Kommunen in einem jedem Land sollten dazu angehalten werden, Programme durchzuführen und zu überwachen, deren Ziel die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen ist.

Maßnahmen

28.3 Jede Kommunalverwaltung sollte in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine "lokale Agenda 21" beschließen. Im Zuge der Konsultation und Konsensbildung würden

[1] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21 (Übersetzung), Bonn: Köllen Druck & Verlag , Kapitel 28.1, S.252

die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen, Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und die Informationen erhalten, die sie benötigen, um die beste Strategie aufstellen zu können. Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Kommunale Programme, Politiken, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Agenda 21 würden bewertet und auf der Grundlage der verabschiedeten lokalen Programme modifiziert. Die Strategien könnten auch dazu herangezogen werden, lokale, nationale, regionale und internationale Finanzierungsvorschläge zu unterstützen.

28.4 Partnerschaften zwischen einschlägigen Organen und Organisationen wie etwa dem UNDP, dem Zentrum der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat) und dem UNEP, der Weltbank, regionalen Banken, dem Internationalen Städte- und Gemeindeverband, dem Metropolis-Weltverband (World Association of the Major Metropolises), dem Gipfel der großen Städte der Welt, dem Weltbund der Partnerstädte und anderen wichtigen Partnern sollten gefördert werden, um vermehrt internationale Unterstützung für kommunale Programme zu mobilisieren. Ein wichtiges Ziel in diesem Zusammenhang wäre, vorhandene Institutionen, die mit kommunalem Kapazitätsaufbau und lokalem Umweltmanagement befasst sind, zu unterstützen, zu erweitern und zu verbessern. Zu diesem Zweck

a) sind Habitat und andere einschlägige Organe und Organisationen des Systems der Vereinten Nationen aufgefordert, ihre Dienstleistungen im Hinblick auf die Sammlung von Informationen über lokale Strategien, insbesondere soweit diese internationaler Unterstützung bedürfen, zu verstärken;

b) könnten im Rahmen regelmäßiger Konsultationen unter Beteiligung internationaler Partner sowie auch der Entwicklungsländer Strategien überprüft und Überlegungen angestellt werden, wie eine solche internationale Unterstützung am besten mobilisiert werden könnte. Eine derartige sektorale Absprache würde als Ergänzung zu gleichlaufenden länderspezifischen Konsultationen dienen, wie etwa denjenigen, die im Rahmen von Beratungsgruppen und Rundtischkonferenzen stattfinden.

28.5 Vertreter von Kommunalverbänden werden aufgefordert, Prozesse einzurichten, um den Austausch von Informationen und Erfahrungen und die gegenseitige technische Hilfe zwischen den Kommunen zu intensivieren.

Mittel zur Umsetzung

A) FINANZIERUNG UND KOSTENABSCHÄTZUNG

28.6 Es wird empfohlen, dass alle Beteiligten ihren Finanzbedarf in diesem Bereich neu bewerten. Schätzungen des Konferenzsekretariats zufolge belaufen sich die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten (1993-2000) für die Durchführung der in diesen Programmbereich fallenden Maßnahmen auf etwa 1 Million Dollar als Zuschüsse oder zu Konzessionsbedingungen. Es handelt sich dabei nur um indikative, von den Regierungen noch nicht geprüfte Schätzungen der Größenordnung.

B) ERSCHLIESSUNG DER MENSCHLICHEN RESSOURCEN UND KAPAZITÄTSAUFBAU

28.7 Dieses Programm dürfte den Kapazitätsaufbau und die Ausbildungsmaßnahmen erleichtern, die bereits in anderen Kapiteln der Agenda 21 enthalten sind.

Council of EuropeanMunicipalities and Regions
Conseil des Communes et Régions d´Europe
Συμβούλιο των Ευρωπαϊκων Δήμων και περιφερειων
Consejo de municipios y regiones de europa
Consiglio die comuni de delle regioni d´Europa
Raad der Europese gemeenten en regios
Conselho dos municipiose e regioes da Europa

Millenniums-Erklärung der Mitgliedskommunen des Rates der Gemeinden und Regionen Europas / Deutsche Sektion

Die Stadt / die Gemeinde / der Kreis

Begrüßt die von den Vereinten Nationen im Jahre 2000 verabschiedeten Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals MDGs) für eine bessere, gerechtere und sicherere Welt,

Betont, dass sich die Verpflichtungen aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen zwar in erster Linie an die Regierungen der 189 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen richten, die die Erklärung unterschrieben haben,

Äußert aber gleichwohl ihren Willen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele mitzuwirken und

Will in diesem Sinne prüfen, inwieweit folgende Aktivitäten realisiert werden können:

I. Maßnahmen der Information und Bewusstseinsbildung

- Durchführung eigener Aktionen und die Unterstützung von Aktionen Dritter mit dem Ziel, die Information über die Millenniums-Entwicklungsziele in der Bevölkerung zu verbreitern und somit das Bewusstsein für die damit angesprochenen Probleme zu wecken und Denkanstöße zu geben

- Förderung von Dialog und Zusammenarbeit mit ausländischen Mitbürgern/innen, insbesondere aus den Weltregionen, auf die sich die Anstrengungen der

Millenniums-Entwicklungsziele richten, in kommunalen Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Schulen, Jugendzentren, Bibliotheken, Museen, Volkshochschulen, Freizeiteinrichtungen), um so durch direkte Kontakte ein für viele Mitbürger/innen vergleichsweise abstraktes Thema begreiflicher zu machen

II. Maßnahmen der Vernetzung und Konzentration von Aktivitäten

- Werbung für und Unterstützung eines breiten Bündnisses von lokalen Akteuren (Nichtregierungsorganisationen, Schulen, Universitäten, örtliche Wirtschaft und örtliches Handwerk, Kirchen usw.), um den Bestrebungen und Aktivitäten zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele eine möglichst breite Verankerung und Beständigkeit zu geben

- Ausrichtung der kommunalen Partnerschaftsarbeit auf Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (z. B. Aufnahme des Themas in die Arbeitsprogramme mit den Städtepartnern und Austausch über Aktivitäten in den Partnerkommunen bzw. Durchführung gemeinsamer Aktionen)

III. Maßnahmen zur Förderung einer global denkenden und in diesem Sinne Verantwortung übernehmenden Kommunalpolitik

- Überprüfung des eigenen kommunalen Handelns auf Verhaltensmuster, die dem Grundsatz der Einen Welt verpflichtet sind und die damit auch die allgemeine Grundlage der Millenniums-Entwicklungsziele unterstützen (z.B. Einsatz fair gehandelter Produkte in der Verwaltung, Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten und auf kommunalen Veranstaltungen, faires und nachhaltiges Beschaffungswesen in den Bereichen Energie, Baustoffe, Dienstbekleidung, Bürobedarf, Einsatz energiesparender Fahrzeuge, Maßnahmen zur Energieeffizienz usw.)

IV. Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen in den Ländern des Südens

- Erweiterung des bestehenden Partnerschaftsnetzes auf Dreieckspartnerschaften mit einer oder mehrerer Kommunen aus EU-Ländern und einer Kommune aus den Ländern des Südens

- Förderung starker, selbstverwalteter Kommunen in den Entwicklungsländern durch Unterstützung des kommunalen fachlichen Wissenstransfers im Rahmen des Einsatzes von kommunalen Experten/innen in kommunalen Entwicklungsprojekten erfahrener Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit

Ist der Überzeugung, dass das kommunale Engagement im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele auch dazu beitragen kann, der wachsenden Armutswanderung nach Europa entgegenzuwirken

Fordert die Bundesregierung auf, den Willen der Kommunen, ihren Beitrag zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu leisten, anzuerkennen und sie stärker als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen

Mit Beschluss vom angenommen.

Ort Datum Titel, Funktion, Unterschrift

1/2007

DAC List of ODA Recipients
Effective from 2006 for reporting on flows in 2005, 2006 and 2007

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < $825 in 2004)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $826-$3 255 in 2004)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $3 256-$10 065 in 2004)
Afghanistan	Cameroon	Albania	▪ Anguilla
Angola	Congo, Rep.	Algeria	Antigua and Barbuda
Bangladesh	Côte d'Ivoire	Armenia	Argentina
Benin	Ghana	Azerbaijan	Barbados
Bhutan	India	Belarus	Belize
Burkina Faso	Kenya	Bolivia	Botswana
Burundi	Korea, Dem.Rep.	Bosnia and Herzegovina	Chile
Cambodia	Kyrgyz Rep.	Brazil	Cook Islands
Cape Verde	Moldova	China	Costa Rica
Central African Rep.	Mongolia	Colombia	Croatia
Chad	Nicaragua	Cuba	Dominica
Comoros	Nigeria	Dominican Republic	Gabon
Congo, Dem. Rep.	Pakistan	Ecuador	Grenada
Djibouti	Papua New Guinea	Egypt	Lebanon
Equatorial Guinea	Tajikistan	El Salvador	Libya
Eritrea	Uzbekistan	Fiji	Malaysia
Ethiopia	Viet Nam	Georgia	Mauritius
Gambia	Zimbabwe	Guatemala	▪ Mayotte
Guinea		Guyana	Mexico
Guinea-Bissau		Honduras	▪ Montserrat
Haiti		Indonesia	Nauru
Kiribati		Iran	Oman
Laos		Iraq	Palau
Lesotho		Jamaica	Panama
Liberia		Jordan	Saudi Arabia (1)
Madagascar		Kazakhstan	Seychelles
Malawi		Macedonia, Former Yugoslav Republic of	South Africa
Maldives		Marshall Islands	▪ St. Helena
Mali		Micronesia, Fed. States	St. Kitts-Nevis
Mauritania		Montenegro	St. Lucia
Mozambique		Morocco	St. Vincent and Grenadines
Myanmar		Namibia	Trinidad and Tobago
Nepal		Niue	Turkey
Niger		Palestinian Adm. Areas	▪ Turks and Caicos Islands
Rwanda		Paraguay	Uruguay
Samoa		Peru	Venezuela
Sao Tome and Principe		Philippines	
Senegal		Serbia	
Sierra Leone		Sri Lanka	
Solomon Islands		Suriname	
Somalia		Swaziland	
Sudan		Syria	
Tanzania		Thailand	
Timor-Leste		▪ Tokelau	
Togo		Tonga	
Tuvalu		Tunisia	
Uganda		Turkmenistan	
Vanuatu		Ukraine	
Yemen		▪ Wallis and Futuna	
Zambia			

▪ Territory.

(1) Saudi Arabia passed the high income country threshold in 2004. In accordance with the DAC rules for revision of this List, it will graduate from the List in 2008 if it remains a high income country in 2005 and 2006.

As of October 2007, the **Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs)** are : Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Comoros, Congo (Dem. Rep.), Congo (Rep.), Côte d'Ivoire, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Kyrgyz Republic, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Rwanda, São Tomé and Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda and Zambia.

Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom 22. bis 24. Oktober 2008 in Dresden

Vorläufiges Ergebnisprotokoll[1]

TOP 4 Entwicklungszusammenarbeit

Die Regierungschefs der Länder kommen überein, bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Länder auf der Grundlage des Berichts „Zukunftsfähigkeit sichern – Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen" zu verfahren. Dabei erwarten sie Kooperation und Unterstützung durch die Bundesregierung.

Zukunftsfähigkeit sichern - Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen

I. Weltweite Herausforderungen und die Aufgaben der Länder

Die Bekämpfung von Hunger und Armut, der Klimawandel und die weltweit zunehmende Migration stellen die Entwicklungspolitik vor neue Herausforderungen. Die Bewältigung der globalen wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Umwälzungen erfordert nicht nur von den Nationalstaaten und internationalen Institutionen, sondern auch von den Ländern verstärkte Anstrengungen.

Vor dem Hintergrund der Millennium-Entwicklungsziele von 2000 und der Paris Deklaration von 2005 wollen die Länder ihre spezifischen Kompetenzen komplementär zu den nationalen und internationalen Akteuren einsetzen, ohne als weitere Geber in Konkurrenz zu ihnen zu treten. Es ist die vorrangige Aufgabe der Länder, als Träger und Rahmengeber für Entwicklungspartnerschaften zu fungieren, diese zu koordinieren und zu unterstützen. Die partnerschaftlichen Aktivitäten der Länder und Kommunen mit Städten, Provinzen, Regionen und Staaten der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer gilt es weiter auszubauen.

Mit ihrem vielfältigen Engagement nehmen die Länder nicht nur Mitverantwortung für eine nachhaltige globale Entwicklung war, sondern sichern auch ihre eigene gesellschaftliche und wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Wissen,

Innovation und interkultureller Kompetenz für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland und angesichts der großen Wachstumspotentiale vieler Entwicklungsländer wird sich das entwicklungspolitische Engagement auch für die Länder selbst nutzbringend auswirken.

II. Kernkompetenzen und Handlungsfelder für das Engagement der Länder

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die Länder nach Maßgabe ihrer entwicklungspolitischen, personellen und haushaltsbezogenen Präferenzen auf folgende Kernkompetenzen und Handlungsfelder:

[1] Online: http://www.wusgermany.de/index.php?id=1333&L= [Zugriff: 01.12.2008]

1. Klimaschutz und Energie

Klimaschutz, Energieeffizienz und der Einsatz erneuerbarer Energien sind zu Schlüsselthemen der Entwicklungspolitik geworden. Auf Grund ihrer breiten Erfahrungen und ihrer Nähe zu den Akteuren der Wirtschaft sind die Länder prädestiniert, einen Beitrag zur Bewältigung des Klimawandels zu leisten.

2. Ernähungssicherheit und ländliche Räume

Das Millenniumsziel, den Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung bis 2015 zu halbieren, ist gefährdet. Die Länder können durch Beratung, Bildung und Forschung vielfältige Angebote entwickeln, um die Produktivität der Landwirtschaft sowie den Lebensstandard in den ländlichen Räumen in den Entwicklungsländern zu verbessern.

3. Migration und Entwicklung

An der Schnittstelle von Entwicklungspolitik, Migration und Integration ergeben sich neue Aufgaben und Chancen für die Länder. Die Aktivierung der Diaspora kann neue Potentiale für die wirtschaftliche und kulturelle Kooperation mit Entwicklungsländern mobilisieren und die Kompetenz der Migranten als Brückenbauer zu ihren Heimatländern stärken.

4. Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

Die Länder wollen ihr wissenschaftliches Know-how und die Kompetenz ihrer Hochschulen verstärkt für die Entwicklungszusammenarbeit nutzen und ihre Hochschulen für ausländische Studierende und Wissenschaftler attraktiver machen. Sie leisten damit einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Bildungskooperation und wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit.

5. Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ist eine wichtige Voraussetzung für Armutsbekämpfung und Bewältigung des Klimawandels. Die Entwicklungszusammenarbeit von heute ist die Außenwirtschaft von morgen. Die Länder wollen Außenwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit besser zusammen führen und ihre Wirtschaftsförderung stärker für das Engagement von kleinen und mittleren Unternehmen in Entwicklungsländern nutzen.

6. Gute Regierungsführung und Dezentralisierung

Mit ihren Erfahrungen und Kompetenzen im föderalen System sind die Länder in besonderem Maße geeignet, Entwicklungsländer in Bezug auf gute Regierungsführung und beim Aufbau dezentraler Verwaltungsstrukturen zu unterstützen und einen aktiven Beitrag zum „capacity building“ zu leisten.

7. Kultur und Entwicklung

Kultureller Austausch dient der Völkerverständigung und trägt zur internationalen Konfliktprävention bei. Deshalb gewinnen der interkulturelle Dialog und die Umsetzung kultureller Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung, insbesondere vor dem

Hintergrund der UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt (2005). Die Länder wollen die Kulturkooperation mit Entwicklungsländern – auch gemeinsam mit dem Bund - verstärken.

8. Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Es bleibt die wichtige Aufgabe der Länder, die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit und das damit verbundene bürgerschaftliche Engagement zu fördern. Gleichwohl begrüßen die Länder das Engagement des Bundes in diesem Bereich. Einer gemeinsam getragenen und breit angelegten entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit im schulischen und außerschulischen Sektor kommt eine große Bedeutung zu. Dies sollte mit den Anstrengungen der Länder zur Umsetzung der UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ und mit dem neuen Orientierungsrahmen für den Lernbereich globale Entwicklung verbunden werden.

III. Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung

Die Leistungen der Länder in ihrer Substanz und Vielfältigkeit sind für die Entwicklungspolitik unverzichtbar und öffnen neue Perspektiven für ein verstärktes gemeinsames Engagement. Die Länder sind bereit, auch weiterhin ihre Verantwortung für die Entwicklungspolitik wahrzunehmen und in diesem Politikfeld eine aktive Rolle zu spielen.

Dem Beitrag der Kommunen für die Partnerschaft mit Entwicklungsländern messen die Länder eine große Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für Kultur- und Bildungsarbeit, für die Kooperation mit Migranten aus Entwicklungsländern, für gute Regierungsführung und Dezentralisierung sowie für „capacity building“ im Bereich kommunaler Aufgaben.

Von der Bundesregierung erwarten die Länder Kooperation und Unterstützung. Dies bedeutet insbesondere:

• Dort, wo die Länder im Hinblick auf bestimmte Zielländer oder Themen besonderes Engagement zeigen oder über besondere Kompetenz verfügen, sollte die Bundesregierung die Länder stärker in die bilaterale und internationale Entwicklungszusammenarbeit des Bundes einbinden (Ländergespräche, Thementeams, Kooperation mit CIM, DED, GTZ, InWEnt, KfW u. a.).

• Regionale und überregionale Strukturen im Bereich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und der Weiterbildung von Fach- und Führungskräften in Deutschland sind für die Länder von großer Bedeutung. Sie sollen erhalten bleiben und gestärkt werden.

• Von der Stärkung des Standortes Bonn als Sitz der Vereinten Nationen und internationales Kompetenzzentrum für Entwicklungszusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung können alle Länder profitieren. Im Lichte dieser Erfahrung bitten die Länder die Bundesregierung, für die Ansiedlung weiterer internationaler Organisationen in Deutschland zu werben. Nur durch gemeinsame entwicklungspolitische Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen wird es Deutschland gelingen, seine Zukunftsfähigkeit im globalen Wettbewerb zu wahren

Erklärung

10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen

Globalisierung gestaltet Kommunen -
Kommunen gestalten Globalisierung

Kommunen und Initiativen gestalten Globalisierung -

Erklärung der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen, Hamburg 2006

Die Vertreterinnen und Vertreter aus kommunaler Verwaltung und Politik, Spitzenverbänden, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft stellen fest: Die Gestaltung der Globalisierung erfordert eine Rückbesinnung auf lokale Fähigkeiten und Potenziale der Zivilgesellschaft. Kommunen gewinnen an Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit: Sie sind der Ort für Begegnung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien und -konzepte.

Integration, Migration und Entwicklungszusammenarbeit verbinden

Eine Orientierung am Leitbild einer weltoffenen und international vernetzten Kommune erhöht entscheidend die Zukunftsfähigkeit der Kommunen in Zeiten der Globalisierung.
Erfolgreiche Integration, Förderung von Partizipation und kultureller Vielfalt sind zugleich erfolgreiche kommunale Entwicklungszusammenarbeit.
Es ist vordringlich die Politikfelder Integration, Migration und Entwicklungszusammenarbeit miteinander zu verbinden und eine Kohärenz dieses Themenkomplexes mit anderen Ressorts, insbesondere Bildung, Kultur, Außen, Finanzen und Wirtschaft, herbeizuführen.
Der Zusammenarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund kommt eine zentrale Rolle zu, in unserer Gesellschaft Probleme des globalen und demographischen Wandels besser zu lösen.

Zusammenarbeit und Partnerschaft in und zwischen Kommunen

Das Ziel nachhaltiger Entwicklung bietet die gemeinsame Grundlage für strategische Partnerschaften zwischen allen kommunalen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Hierzu sind Potentiale zu analysieren, Interessen zu klären und eine Zusammenarbeit zu vereinbaren. Kooperation, Vernetzung und Austausch in und zwischen Kommunen sowie zwischen den verschiedenen politischen Ebenen bilden das Fundament für erfolgreiche europäische und internationale Partnerschaftsarbeit.

Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele und der Agenda 21 in Kommunen

Die Umsetzung der acht Millenniums-Entwicklungsziele ist eine gemeinsame Aufgaben für alle zivilgesellschaftlichen Akteure und politischen Ebenen.
Sie sind Anlass und Chance, um kommunale Entwicklungszusammenarbeit und lokale Agenda 21-Prozesse zu stärken und auszuweiten.
Die weltweite Verwirklichung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele.

Anerkennung und Förderung

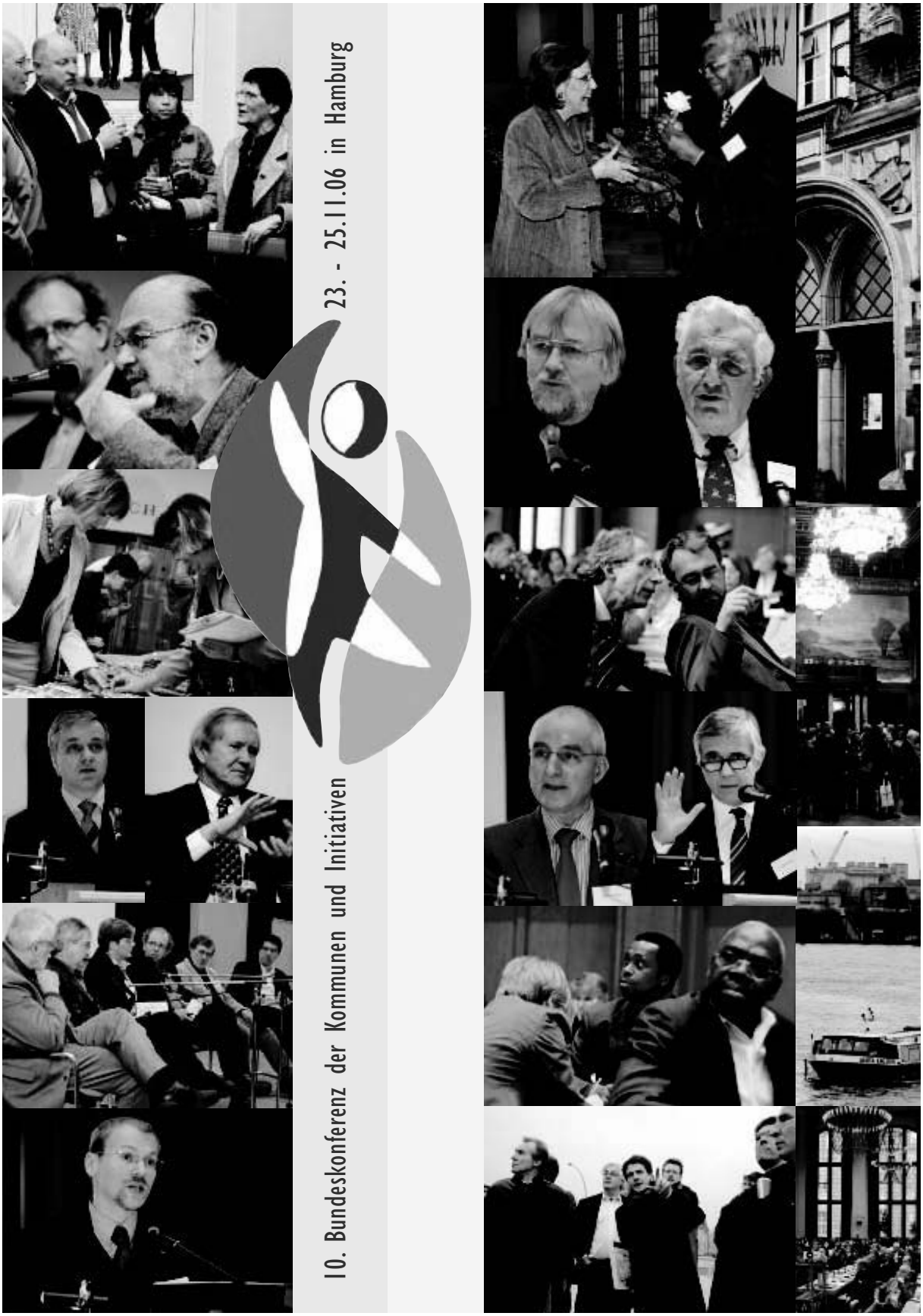
Kommunen und Initiativen gestalten Globalisierung. Sie sind wichtige Partner für die internationale Zusammenarbeit und Entwicklung. Zugleich ist ihre Partnerschaftsarbeit auch eine Investition in die eigene Kommunalentwicklung. Dieses Engagement ist auf EU-Ebene, von Bund und Ländern zu unterstützen. Es braucht rechtliche Sicherheit, angemessene Ressourcen und eine verbesserte Förderung, ähnlich den Konzepten verschiedener europäischer Nachbarn.

www.service-eine-welt.de

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

SERVICESTELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

inWent


10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen
23. - 25.11.06 in Hamburg

Empfehlungen

Kommunen gestalten Globalisierung

9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen

Empfehlungen der 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen in Magdeburg 2004

Vertreter und Vertreterinnen aus kommunaler Verwaltung und Politik, Spitzenverbänden, Nichtregierungsorganisationen, Dienstleistern und Wissenschaft trafen sich zur 9. Bundeskonferenz erstmals in den neuen Bundesländern in Magdeburg. Ziel der Konferenz war die Bestimmung der Gestaltungspotenziale der verschiedenen Akteure im Globalisierungsprozess. Die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/BMZ, dem Land Sachsen-Anhalt sowie der T-Mobile Deutschland finanzierte und von Nicht-Regierungsorganisationen und den kommunalen Spitzenverbänden mitgetragene Konferenz verabschiedete folgende Handlungsempfehlungen:

Kommunen und Spitzenverbände

Der Beitrag der Kommunen zu internationalen Entwicklungsprozessen ist beachtlich. Trotz knapper kommunaler Ressourcen und Finanznot engagieren sich BürgerInnen und Verwaltungen vielerorts in der Entwicklungszusammenarbeit. Über Partnerschaften und kommunale Kooperationsprojekte werden Lebensbedingungen verbessert, demokratische Prozesse unterstützt, innovative Denkansätze gefördert und Verständnis für unterschiedliche Blickwinkel globaler Probleme und ihrer Lösungen geschaffen.

Mit Blick auf den zunehmenden globalen Wettbewerb müssen die Kommunen und Regionen ihre Potenziale als Orte von Identität, lokaler Verankerung und Kreativität besser nutzen. Dazu müssen entsprechende Leitbilder und Rahmenbedingungen geschaffen werden:

- Zulassen neuer Denkansätzen und -kategorien (z.B. Beachtung informeller Netze, Positionierung im globalen Konkurrenzumfeld, Identifikation neuer Prozesse und Cluster für lokale Akteure, künstlerische Gestaltung kommunaler Liegenschaften)
- Stärkung endogener Potenziale (z.B. lokaler Ressourcen, Netzwerke, Kreativität)
- Ausbau strategischer Planungs-, Steuerungs- und Managementinstrumente
- Abbau von bürokratischen Barrieren und Überreglementierung
- Förderung des individuellen bürgerschaftlichen Engagements (z.B. Befähigung, Stärkung langfristigen Engagements, Freiwilligenbörsen)
- offensiver Kommunikations- und Medieneinsatz (z.B. Verstärkung von Information, Sensibilisierung, best practises-Vermittlung)
- Stärkung des interkulturellen Dialogs als kommunale Pflichtaufgabe (z.B. durch Langzeitansätze, Integration, demographische Teilhabe, Zugang zu grundlegender Versorgung).

Kommunen können ihre Partnerschaftsarbeit verbessern, indem sie

- ihre Erfahrungen multiplizieren und dazu auch die kommunalen Spitzenverbände und existierende Netzwerke nutzen
- die Bürgerschaft und Nichtregierungsorganisationen stärker einbeziehen
- erfolgreiche Erfahrungen übertragen und nutzen (z.B. durch gegenseitigen internationalen Wissenstransfer, Rest-Cent-Aktionen, internationaler Austausch von Verwaltungsfachkräften und Praktikanten)
- gemeinsam mit Forschungseinrichtungen den Nutzen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit vertiefen und Strategien entwerfen (z.B. Verbesserung von PPP-Ansätzen, um weitere Partner zu gewinnen).

Empfehlungen

Kommunen können beispielsweise ihre Einkäufe umstellen auf faires Beschaffungswesen. Die Spitzenverbände werden aufgefordert, in Kooperation mit den Serviceeinrichtungen eine Handreichung zum Vergaberecht herauszugeben. Faires Beschaffungswesen trägt zur Umsetzung des Agenda-21-Prozesses bei.

Die Finanzkrise der Kommunen fordert neue Lösungskonzepte. Gerade bezüglich des Konzepts Bürger- und Beteiligungshaushalt können deutsche Kommunen sehr von internationalen Erfahrungen profitieren. Im Zuge der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements kann das Modell durch Publikationen und Fortbildungen von Vorreiterkommunen verbreitet werden.

Nichtregierungsorganisationen

Bürgerschaftliches Engagement und organisierte Zivilgesellschaft schaffen die Basis für nachhaltige kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Noch größere Wirksamkeit können Nichtregierungsorganisationen insbesondere in Kooperation mit ihren Kommunen erzielen, wenn

- historische Chancen genutzt und aktuelle Themen aufgegriffen werden (z.B. demographischer Wandel und Friedensarbeit)
- MigrantInnen und BürgerInnen mit Migrationshintergrund einbezogen werden
- die mittel- und langfristige Kontinuität der Partnerschaften durch kontinuierlichen Personalaustausch sowie gezielte Personal- und Nachwuchsförderung sowie Fach- und Führungskräftetraining sichergestellt werden.

Bund und Länder

Kommunen finden international immer mehr Anerkennung als wichtige Akteure bei der Gestaltung der Globalisierung. Wir fordern die Bundesregierung und die Länder auf, die Potenziale von Kommunen für die Entwicklungszusammenarbeit besser zu erschließen und die Rahmenbedingungen dafür zu verbessern durch:

- engere Vernetzung mit internationalen Verbänden, z.B. der europäischen Ebene (Rat der Gemeinden und Regionen Europas/RGRE) oder dem Weltverband der Kommunen (United Cities and Local Governments/UCLG) und den bi- und multilateralen Organisationen (z.B. UN-Habitat)
- intensivere Verzahnung der für Umweltpolitik und Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Organisationen und Ministerien (z.B. zwischen BMU und BMZ)
- größere Einflussnahme auf EU-Prozesse
- Verbesserung und Entbürokratisierung von Finanzierungsinstrumenten
- Förderung der Aus- und Weiterbildung zu Themen der nachhaltigen Entwicklung und Millennium Development Goals
- Nutzung der Möglichkeiten der UN-Weltdekade Bildung für nachhaltige Entwicklung (BfNE) für Initiativen auf parlamentarischer Ebene, in den Landtagen und in kommunalen Parlamenten
- Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinie zum Beschaffungswesen
- Klärung der Rechtslage für Kommunen in der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien
- Förderung von Initiativen zu einer neuen Kultur der Vielfalt
- Förderung von Initiativen gegen den zunehmenden gesellschaftlichen Werteverfall
- Förderung einer die Vielfalt betonenden Kulturpolitik auf nationaler und internationaler Ebene sowie Imagepflege im Ausland
- Langfristige Absicherung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt bei InWEnt, um die notwendige Beratungs-, Informations- und Qualifizierungsarbeit für die Kommunen zu gewährleisten.

Schließlich fordern die TeilnehmerInnen der Bundeskonferenz eine intensivere Wahrnehmung der Abstimmungsgespräche zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft.

Magdeburg, im November 2004

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

SERVICESTELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

InWEnt Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

www.service-eine-welt.de

Rechtlicher Rahmen und staatliche Verankerung der KEpol – eine Analyse

Der folgende Text von Johannes Wolpert beschreibt und analysiert den rechtlichen Rahmen kommunaler Entwicklungspolitik auf vier Ebenen und ist Grundlage der Zusammenstellung in Kapitel 3.4 dieser Studie. Der Abschnitt beginnt mit der Betrachtung der rechtlichen Verankerung auf internationaler und europäischer Ebene. Anschließend folgen die Bundesebene sowie die Länderebene. Hier werden sowohl die Länderverfassungen als auch die Gemeinde- und Landkreisordnungen einer Analyse unterzogen.

1 International

1.1 Die fehlende rechtliche Verankerung kommunaler Selbstverwaltung auf internationaler Ebene

Die Bedeutung der Kommunen auf internationaler Ebene in den Vordergrund gerückt hat insbesondere die auf der UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) von Rio 1992 verabschiedete Agenda 21 (vgl. III.1 a). In Kapitel 28 werden die Unterzeichnerstaaten dazu aufgerufen, einen Agenda 21-Prozess auch auf kommunaler Ebene einzuleiten (Lokale Agenda 21). Aus völkerrechtlicher Sicht handelt es sich bei der Agenda 21 jedoch nicht um einen rechtssetzenden, verbindlichen Vertrag (vgl. Hobe/Kimminich 2004: 231). Vielmehr ist die Agenda 21 als eine Absichtserklärung bzw. ein *„politische(s) Aktionsprogramm"* (ebd.: 199) einzustufen, welches nicht rechtlich verbindlich ist und lediglich deklaratorische Ziele setzt. Solche Deklarationen, die *„allerdings erhebliche moralische Autorität entfalten können"* (Schweitzer 2000: 89), werden im Völkerrecht als sog. ‚soft law' bezeichnet (Hobe/Kimminich 2004: 198).[1]

Ein weiteres Problem neben der rechtlichen Unverbindlichkeit von Absichtserklärungen wie der Agenda 21 ist, dass Kommunen auf internationaler Ebene bzw. im Völkerrecht nicht als Völkerrechtssubjekte – und damit als Träger von Rechten und Pflichten – anerkannt werden (Schwanenflügel 1993: 121; Papisca 2008: 28). Als solche Subjekte gelten, neben Nationalstaaten als den ‚klassischen' Völkerrechtssubjekten, inzwischen teilweise auch Individuen (vgl. Hobe/Kimminich 2004: 152ff; Kempen/Hillgruber 2007: 13ff).[2]

[1] Ipsen (2004) definiert ‚soft law' folgendermaßen: *„Mit dem Begriff „soft law" werden im Entstehen begriffene Verhaltensmuster bezeichnet, die keiner Rechtsquelle zuzuordnen sind und denen daher trotz ihrer missverständlichen Bezeichnung als „law" keine völkerrechtliche Bindungswirkung zukommt."* (ebd.: 251)

[2] Laut Heisterkamp (1996) ist dies jedoch irrelevant, solange die Entwicklungszusammenarbeit auf kommunaler Ebene stattfände, deutsche Kommunen also beispielsweise nicht mit anderen Staaten in Verbindung treten würden (ebd.: 25).

Der fehlende völkerrechtliche Status von Kommunen deutet auf die Grundproblematik bei der Betrachtung der rechtlichen Stellung von Kommunen auf internationaler Ebene hin, nämlich das Nichtvorhandensein einer Art „Weltverfassung“ bzw. von Verträgen wie auf europäischer Ebene. Somit ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, wie es in der deutschen Verfassung bzw. der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Punkt 2) festgeschrieben ist, auf internationaler Ebene nicht rechtlich bindend verankert.

1.2 Mögliche Weiterentwicklung des Völkerrechts

Wie in Abschnitt 1.1 jedoch bereits deutlich wurde, steht die fehlende rechtliche Verankerung auf internationaler Ebene der politischen Anerkennung der Aktivitäten von Kommunen im Bereich der Entwicklungspolitik entgegen.

Die voraussichtliche Entwicklung in der Zukunft lässt zudem positive Tendenzen – im Sinne der rechtlichen Stellung der Kommunen – auf globaler Ebene vermuten. Da ist zum Einen die Tatsache zu nennen, dass das Völkerrecht sehr dynamisch ist. Dies ist unter anderem auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass in der Völkerrechtsliteratur mehrere Rechtsquellen genannt werden, aus denen neues Völkerrecht entstehen kann (vgl. Hobe/Kimminich 2004: 172ff). Hierzu gehört, neben dem oben erwähnten „soft law“, auch das Gewohnheitsrecht, also *„ein ungeschriebenes, weder durch einen Gesetzgeber noch durch ausdrückliche Vereinbarung zwischen den Völkerrechtssubjekten gesetztes Recht“* (ebd.: 184; vgl. Schweitzer 2000: 79).

Möglich wäre also, dass aufgrund der Tolerierung entwicklungspolitischer Aktivitäten der Kommunen in mehreren Staaten ein neues Völkergewohnheitsrecht entsteht. Zum Anderen existieren Ansätze, ein Anrecht der Kommunen auf entwicklungspolitische Tätigkeiten aus dem Gebot des Schutzes der Menschenrechte abzuleiten (Papisca 2008; vgl. Schwanenflügel 1993: 103f; Hobe/Kimminich 2004: 392ff). Papisca (2008) zufolge sind die Kommunen, als dem Bürger ‚am nächsten’, zunehmend in der Verantwortung, die international anerkannten grundlegenden Menschenrechte zu schützen (ebd.: 27ff). Dies gehe einher mit der oben beschriebenen Entwicklung im Völkerrecht, weg von der ausschließlichen Konzentration auf Staaten und hin zu dem (einzelnen) Menschen bzw. seinen Rechten (vgl. Ipsen 2004: 95ff; Kempen/Hillgruber 2007: 38ff; Schweitzer 2000: 182).

Kasten 1: Völkerrecht im Grundgesetz

Die Stellung des Völkerrechts im Grundgesetz ist in Art. 25 festgelegt. Demzufolge sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts *„Bestandteil des Bundesrechts“* und haben Vorrang vor Bundesgesetzen. Nach herrschender Meinung handelt es sich hierbei jedoch vornehmlich um die Geltung von Völkergewohnheitsrecht (vgl. Hobe/Kimminich 2004: 229f; Schweitzer 2000: 162ff). Ein weiterer Artikel, Art. 59 Abs. 2 GG, regelt die Übertragung völkerrechtlicher Verträge in deutsches Recht. Er legt fest, dass Verträge, *„welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen“* der Zustimmung des Bundestages (bzw. ggf. auch des Bundesrates) bedürfen (Hobe/Kimminich 2004: 229ff; Schweitzer 2000: 152). Völkerrechtliche Verträge entfalten demnach keine Direktwirkung in der Bundesrepublik, sondern bedürfen der Ratifizierung, d.h. der Übertragung in das deutsche Rechtssystem (vgl. Schwanenflügel 1993: 142f; Arndt/Fischer 2008: 24f; Burgi 2008: 29).

2 Europa

Im folgenden Abschnitt wird die rechtliche Stellung bzw. Verankerung kommunaler Selbstverwaltung auf europäischer Ebene analysiert. Dabei ist für die europäische Ebene gleich zu Beginn eine wichtige Unterscheidung vorzunehmen, nämlich zwischen dem Europarat und der Europäischen Union (EU). Während der Europarat eine klassische internationale Organisation ist, gilt die EU als ein Staatenverbund (vgl. Schweitzer 2000: 8f).

2.1 Europarat

Der 1949 gegründete Europarat hat zum Ziel, einen europaweiten politischen Konsens in Fragen der Grundfreiheiten sowie der Menschenrechte zu erzielen (vgl. Arndt/Fischer 2008: 7f; Woyke 2000: 334f). Den Schutz der Kommunen sowie der kommunalen Selbstverwaltung erachtet der Europarat dabei als einen wichtigen Bestandteil der Demokratie. Aus diesem Anlass wurde 1985 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Europäische Kommunalcharta, EKC) beschlossen, welche die Existenz einer Gemeindeebene *„völkervertragsrechtlich garantiert"* (Waechter 1997: 8; vgl. Schwanenflügel 1993: 142).[3] Sie ist mittlerweile in den meisten Mitgliedsstaaten ratifiziert worden und entfaltet somit völkerrechtliche Bindung für die Unterzeichnerstaaten.[4] Durch Unterzeichnung und Ratifizierung garantieren die Mitgliedsstaaten ein *„Mindestmaß kommunaler Autonomie"* (Geis 2008: 27), welche u. a. die Allzuständigkeit und Eigenverantwortung der Kommunen (Art. 4 EKC) sowie die Garantie ausreichender Finanzmittel bzw. einer eigenen Steuerhoheit (Art. 9 EKC) beinhaltet.

Der Europarat hat jedoch *„keine direkte Möglichkeit, die Einhaltung der Charta in den Mitgliedsstaaten zu überwachen"* (Geis 2008: 28). Zudem merkt Gern (2003) an, dass durch die Charta auf EU-Ebene (siehe unten) kein Schutz bestehe, da weder die Europäische Union noch wichtige Mitgliedsstaaten wie Frankreich oder Großbritannien der Charta beigetreten seien (ebd.: 93f; vgl. Waechter 1997: 10f; Scholler 1990: 67f).

2.2 Europäische Union

In den rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union (Vertrag über die Europäische Union, EUV) ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht verankert (vgl. Burgi 2008: 33; Gern 2003: 92; Waechter 1997: 9ff). Nach Meinung führender Europarechtler ist ein Schutz kommunaler Selbstverwaltung auch nicht aus Art. 6 Abs. 3 EUV (Schutz der nationalen Identität) bzw. Art. 5 Abs. 2 EUV (Subsidiaritätsprinzip) abzuleiten. Dieses Prinzip gelte nur im Verhältnis der Europäischen Union zu ihren Mitgliedsländern, jedoch nicht in den Ländern selber (vgl. Gern 2003: 93). Burgi (2008) bezeichnet die Europäische Union demnach als *„kommunalblind"* (ebd.: 36). Nach Einschätzung von Gern (2003) sei aber ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung *„europafest"* (ebd.: 95).

---

[3] Amtliche deutsche Übersetzung unter http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm, Zugriff 21.10.08.

[4] In Deutschland wurde die Charta am 22. Januar 1987 ratifiziert (Geis 2008: 27).

Die bereits entworfene, aber im Jahre 2005 gescheiterte Europäische Verfassung hätte in Art. I-5 *„erstmals eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Erweiterung des Subsidiaritätsprinzips auf die Binnenstruktur der Mitgliedsstaaten enthalten“* (Geis 2008: 28f). Eine indirekte Garantie enthält aber auch der im Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon, der jedoch noch nicht von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert worden ist und damit noch keine Gültigkeit hat. Dieser sieht in Art. 4 Abs. 2 eine Achtung der mitgliedsstaatlichen Identität und damit auch der in den jeweiligen Verfassungen der Nationalstaaten erlassenen Selbstverwaltungsgarantien für Kommunen vor. Zudem betont der Vertrag die Subsidiarität gemeinschaftlichen Handelns auch gegenüber den regionalen und lokalen Ebenen der Mitgliedsstaaten (vgl. Burgi 2008: 37; Geis 2008: 28f).

Wichtige politische Ereignisse wie der Aufruf von Madrid 1988 durch den Europarat oder der ‚Europäische Konsens' zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union von 2005 sind, ähnlich wie die oben bereits erwähnte Agenda 21, politische Absichterklärungen. Sie entfalten politische Signalwirkung bzw. erzeugen moralischen Druck, beinhalten jedoch keinerlei rechtliche Verpflichtungen seitens der Staaten.

2.3 Die rechtlichen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Aufgrund ihrer Nichterwähnung in dem Vertrag über die Europäische Union werden die Kommunen auch nicht als Akteure in den Artikeln genannt, die die rechtliche Grundlage der entwicklungspolitischen Aktivitäten der EU darstellen, die Art. 177-181 EUV.[5] Gemäß Art. 180 Abs. 1 EUV verpflichten sich die Union und ihre Mitgliedsstaaten zur Koordinierung ihrer Politik bzw. ihrer Hilfsprogramme auf diesem Gebiet. Interessant ist jedoch, dass die Politik der europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit lediglich *„eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedsstaaten darstellt“* (Art. 177 Abs. 1 EUV) (vgl. BMZ 2005: 175; Brüne 2005: 45). Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Kommunen in den Vertragswerken der EU nicht erwähnt werden, ihr in Deutschland und anderen Ländern gewährtes Recht auf Selbstverwaltung auf EU-Ebene somit nicht rechtlich verankert ist. Andererseits darf die Entwicklungspolitik der EU vertragsgemäß nur eine Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedsländer darstellen, steht also entwicklungspolitischen Aktivitäten europäischer Kommunen nicht entgegen, sofern diese in den jeweiligen Mitgliedsstaaten erlaubt sind.

2.4 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Ein Novum ist die durch EU-Verordnung Nr.1082/2006 am 5. Juli 2006 erlassene Gründung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Dieser Verbund hat zum Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den EU-Regionen zu fördern (Art. 1). Mitglieder können dabei, neben Mitgliedsstaaten, auch regionale und lokale Gebietskörperschaften werden (Art. 3). Europäische Gebietskörperschaften können somit zum ersten Mal einem Verbund beitreten, *„ohne dass zuvor ein von den nationalen Parlamenten ratifi-*

[5] Diese rechtliche Grundlage besteht übrigens erst seit dem Vertrag von Maastricht (1993). Durch diesen Gipfel wurden dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Union die Artikel 177-181 beigefügt (Tannous 2006: 117).

ziertes internationales Abkommen unterzeichnet werden muss"[6]. Papisca (2008) bezeichnet dies als ein positives Anzeichen hin zu einer zunehmenden formalen Anerkennung der internationalen Rolle von Kommunen (ebd.: 29f).

2.5 Die Europäische Union im Grundgesetz

Abschließend noch einige Anmerkungen zur Europäischen Union im Grundgesetz. Dieses regelt in Art. 23 die Grundlagen der Mitwirkung der Bundesrepublik bei der Entwicklung der EU, der der Bund, mit Zustimmung der Länder, Hoheitsrecht durch Gesetz übertragen kann (Art. 23 Abs. 1 GG). Gemäß Art. 23 Abs. 2 GG haben die Länder zudem das Recht, in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundesrat mitzuwirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind (Art. 23 Abs. 5 GG) (vgl. Arndt/Fischer 2008: 95ff; Emmanouilidis 2006: 99).

Kasten 2: Faires Beschaffungswesen

Die Kommunen verfügen als Auftraggeber im Rahmen der öffentlichen Beschaffung sowohl über ein großes finanzielles als auch politisches Kapital zur Förderung des fairen Beschaffungswesens. So können sie z.B. fair gehandelte Produkte kaufen oder auf Güter und Dienstleistungen verzichten, die unter Missachtung sozialer Mindeststandards, so z.B. der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) hergestellt wurden. Dabei stellt sich jedoch oftmals die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit solcher Kriterien im Rahmen öffentlicher Aufträge.

Die Beachtung sozialer Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wurde bereits auf europäischer Ebene thematisiert. Das Ergebnis sind zwei Richtlinien des Europäischen Parlamentes bzw. des Rates vom 31. März 2004, die sog. Vergabekoordinierungsrichtlinie (2004/18/EG) sowie die sog. Sektorenkoordinierungsrichtlinie (2004/17/EG). In den Artikeln 26 bzw. 38 verfügen sie, dass öffentliche Auftraggeber auch die Beachtung *„soziale(r) und umweltbezogene(r) Aspekte"* (Art. 38) vorschreiben dürfen.

Welche Bedeutung bzw. rechtliche Wirkung haben die Richtlinien nun für Deutschlands Kommunen? Generell sind Richtlinien der Europäischen Union Teil des sog. sekundären Gemeinschaftsrechts, das für Deutschland rechtsverbindlich ist. Im Gegensatz zu Verordnungen geben Richtlinien jedoch lediglich ein Ziel vor, Form und Mittel der Umsetzung bleiben den EU-Mitgliedsstaaten überlassen (vgl. Art. 249 Abs. 3 EUV). Üblicherweise richten sich die Richtlinien an alle Mitgliedsstaaten, so auch im Falle von 2004/17/EG (Art. 75) bzw. 2004/18/EG (Art. 84) (vgl. Arndt/Fischer 2008: 76ff).

Zur Umsetzung dieser Richtlinien in deutsches Recht hat das Bundeswirtschaftsministerium am 3. März 2008 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine Änderung des Vergaberechts (für das Thema hier einschlägig der §97 Abs. 4 GWB/ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung) vorsieht. Bislang verfügt das Gesetz, dass Aufträge *„an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer vergeben"* (Entwurf der Begründung und des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts; Kurzdarstellung auf der Internetseite der SKEW/InWEnt, Stand 11.03.2008; Zugriff 6.11.08) werden und dass weitergehende Anforderungen der Regelung durch ein Bundes- oder Landesgesetz bedürfen. In der neuen Fassung wurde jetzt, in Anbetracht der EU-Vorgaben, folgender Zusatz eingefügt: *„Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben."* (ebd.) Der Gesetzentwurf befindet sich noch in der Abstimmung (Stand: November 2008). Die Bundesrepublik ist damit der Pflicht einer rechtsverbindlichen Umsetzung noch nicht nachgekommen (vgl.: Ziekow (2007).

[6] EVTZ-Homepage: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_de.htm, Zugriff 6.11.08.

3 Bund

3.1 Die Gemeinden im Bundesrecht

Der Begriff Entwicklungspolitik wird zwar nicht im Grundgesetz erwähnt. Es herrscht jedoch Einigkeit darüber, dass die Entwicklungszusammenarbeit eine besondere Form der Beziehung zu auswärtigen Staaten ist, deren Pflege laut Art. 32 Nr. 1 GG (in Verbindung mit Art. 73 Nr. 1 GG) eindeutig dem Bund zugesprochen wird (Schwanenflügel 1993: 119ff, 125ff; vgl. Rudzio 2000: 369; Schweitzer 2000: 240ff).

Die rechtliche Stellung der Städte und Gemeinden wird im Grundgesetz in Art. 28 geregelt. Absatz 2 verfügt das sog. Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, welches beinhaltet, dass sie *„alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“* regeln dürfen.[7] Diese Allzuständigkeit der Gemeinden wird in der Literatur auch als Universalitätsprinzip bezeichnet (Schwanenflügel 1993: 135). Dieses Recht auf kommunale Selbstverwaltung besitzen auch die Gemeindeverbände. Um dieses Recht auf Selbstverwaltung auch tatsächlich in Anspruch nehmen zu können, steht den Gemeinden zu diesem Zweck die Erschließung eigener Steuerquellen zu (vgl. Rudzio 2000: 391; Geis 2008: 23).

3.2 Das Subsidiaritätsprinzip und seine Bedeutung für die Kommunen

Entwicklungszusammenarbeit allein als Aufgabe des Bundes zu definieren, würde jedoch dem Geist des Grundgesetzes nicht gerecht werden. Schwanenflügel (1993) kommt in seiner ausführlichen juristischen Auslegung des Grundgesetzes zu dem Schluss, dass *„dem Bund keine alleinige Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zusteht“* (ebd.: 119, 129). In der Staatsrechtslehre hat sich bei der Auslegung des Grundgesetzes das Prinzip der Vermutung der Länderkompetenz herausgebildet (Katz 2002: 214; vgl. Schwanenflügel 1993: 124). Dieser *„Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gliedstaaten“* (Katz 2002: 128) zufolge fällt alles, was im Grundgesetz nicht explizit dem Bund zugeschrieben wird, in die Zuständigkeit der Gliedstaaten. Vergleiche hierzu Art. 70 Abs. 1 GG: *„Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“* Dieses Prinzip unterstreicht zudem das in Art. 30 GG verankerte Subsidiaritätsprinzip. Sache der Ländergesetzgebung sind somit alle ausdrücklich nicht dem Bund zugewiesenen Bereiche wie z.B. Kultur, Kommunal- und Polizeirecht (Katz 2002: 128ff, 214ff; Rudzio 2000: 370).

Nach herrschender Meinung ist dieses Prinzip auch auf das Verhältnis Staat-Gemeinde anzuwenden. Demnach gilt auch hier eine *„Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden“* (Schwanenflügel 1993: 138; vgl. Hoffschulte 2006: 27). Demnach sind die Gemeinden für

[7] Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gelten laut einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts *„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die den Gemeindeeinwohnern als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen und unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung ihrer Art nach einer Erledigung durch die Gemeinde zugänglich sind.“* (Schwanenflügel 1993: 136).

alle öffentlichen Aufgaben zuständig bzw. verantwortlich, solange ein Bezug zur örtlichen Gemeinschaft gegeben ist (vgl. Heisterkamp 1996: 25; Friedrich-Ebert-Stifung 1997: 3).

3.3 Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz zur Entwicklungspolitik

Diese ‚länderfreundliche' Auslegung des Grundgesetzes bildet auch die Grundlage für die insgesamt sieben Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz zur Entwicklungspolitik der Länder (vgl. BMZ 2006: 47f; Schwanenflügel 1993: 106ff).

In ihren beiden Beschlüssen von Mai 1962 und Oktober 1977 erkennen die Ministerpräsidenten an, dass *„die Durchführung von Entwicklungshilfemaßnahmen grundsätzlich Sache des Bundes"*[8] sei. Die Bundesländer erklären sich jedoch dazu bereit, *„im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ihrer Möglichkeiten"* an der Entwicklungshilfe mitzuwirken und nennen insbesondere das Gebiet der Bildungs- und Ausbildungshilfe.

Wie schon anlässlich ihres ersten Beschlusses betonen die Ministerpräsidenten im Oktober 1988 erneut die grundsätzliche Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik, heben jedoch zugleich ihren *„wichtigen Beitrag zum Auf- und Ausbau der Beziehungen zu den Entwicklungsländern"* hervor. Die Ministerpräsidenten kommen darüber hinaus zu dem Schluss, *„dass die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern nicht nur vom Bund und den Ländern, sondern auch von der breiten Öffentlichkeit getragen werden muss. Die Länder begrüßen und fördern deshalb (...) Aktivitäten von Gemeinden und von bürgerschaftlichen Initiativen."* Im Jahre 1988 werden also zum ersten Mal explizit die Gemeinden als Träger der bzw. Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit genannt (vgl. Nuscheler 2005: 475).

Nach der UN-Konferenz 1992 in Rio unterstrichen die 16 Ministerpräsidenten des wiedervereinigten Deutschlands im Dezember 1994 die Bedeutung der Verfolgung der bereits vereinbarten Ziele. Sie sehen sich in ihrer Position bestätigt, dass an dem notwendigen Veränderungsprozess *„auch die Menschen im eigenen Land intensiv und auf allen Ebenen zu beteiligen"* seien. Sie erwarten daher von der Bundesregierung, dass sie *„alles in ihren Kräften Stehende tut, um Länder, Kommunen, gesellschaftliche Gruppen einschließlich Nichtregierungsorganisationen aktiv an diesem Prozess zu beteiligen"*. Somit werden die Gemeinden abermals als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit erwähnt. In den entwicklungspolitischen Beschlüssen der Bundesländer vom Juli 1998 bzw. Juni 2004 werden die Kommunen hingegen nicht mehr explizit genannt, dafür aber wieder anlässlich eines Treffens der Ministerpräsidenten im Oktober 2008. Auf der Grundlage eines Berichts mit dem Titel ‚Zukunftsfähigkeit sichern – Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen' beschließen die Bundesländer u. a.: *„Die partnerschaftlichen Aktivitäten der Länder und Kommunen mit Städten, Provinzen, Regionen und Staaten der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer gilt es weiter auszubauen."*

[8] Der genaue Wortlaut der Beschlüsse ist im Internet unter folgender Adresse nachzulesen: http://www.wusgermany.de/index.php?id=1082&L=0, Zugriff 17.11.08.

3.4 Ist kommunale Entwicklungszusammenarbeit verfassungskonform bzw. rechtmäßig?

Ob bzw. inwieweit entwicklungspolitische Aktivitäten der Kommunen rechtlich zulässig sind, wird aus diesen Erklärungen der Beschlüsse (vgl. Kap.3.3) nicht allein ersichtlich. Klarheit verschafft hier jedoch eine Festlegung in den Beschlüssen des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien vom 3./4. Oktober 1985, die auch noch heute als Maßstab für kommunale Aktivitäten in der Entwicklungspolitik gelten (Schwanenflügel 1993: 108ff; vgl. Heisterkamp 1996: 25f). Der Festlegung nach ist kommunale Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich erlaubt bzw. rechtmäßig, wobei folgender Grundsatz zu beachten ist: *„Grundvoraussetzung einer zulässigen kommunalen Auslandsarbeit ist, dass sie auf lokaler Ebene geschieht, mithin Gemeinden oder vergleichbare Institutionen im Ausland zum Partner hat und sich auf Gegenstände bezieht, die nach deutschem Rechtsverständnis Angelegenheiten der Gemeinden sind."*[9] Zudem gilt es, das Gebot der Bundestreue zu beachten. Dies bedeutet, dass Aktivitäten der Gemeinden *„nicht der erklärten Außen- und Entwicklungshilfepolitik der Bundesregierung zuwiderlaufen"* (Schwanenflügel 1993: 109) dürfen. Darüber hinaus legt der Beschluss genau fest, welche finanziellen Leistungen der Gemeinden in diesem Rahmen zulässig sind.

Neben diesen Einschränkungen sind, den Innenministern der Länder zufolge, auch bestimmte haushaltsrechtliche Gesichtspunkte bei den Auslandsaktivitäten deutscher Gemeinden zu beachten: Pflichtaufgaben haben Vorrang vor den freiwilligen Aufgaben, zudem muss die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde (bzw. des Gemeindeverbandes) gewährleistet bleiben (vgl. Schwanenflügel 1993: 150). Die Gemeinden haben darüber hinaus die Beachtung der Grundsätze der Sicherung der stetigen eigenen Aufgabenerfüllung, der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie des Haushaltsausgleichs zu befolgen. Alle finanziellen Aufwendungen müssen zudem unter Angabe eines konkreten Verwendungszwecks im Haushaltsplan veranschlagt werden.

Über den Beschluss der Innenminister der Länder hinaus existieren noch weitere Hinweise darauf, dass kommunale Entwicklungspolitik rechtlich durchaus zulässig ist. In einem Brief des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen an die fünf Bezirksregierungen als untere staatliche Verwaltungsbehörden von Dezember 1994 wird kommunale Entwicklungspolitik begrüßt bzw. Kommunen ausdrücklich zur Aufnahme derartiger Aktivitäten ermuntert. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, so heißt es hier, *„ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung"*. Es wird darauf hingewiesen, dass die oben erwähnten Empfehlungen der Innenminister der Länder *„nach wie vor maßgeblich sind"*, als Partner im Ausland nur Gemeinden (oder vergleichbare Einrichtungen) in Betracht kommen, der Bezug zur ‚örtlichen Gemeinschaft' deutlich erkennbar sein muss und die Grundsätze der kommunalen Haushaltswirtschaft einzuhalten sind.

Auch führende Kommunalrechtler kommen zu der Einschätzung, dass deutsche Kommunen im Ausland aktiv werden können bzw. dürfen. Demnach sind die Kommunen zwar, wie oben bereits erwähnt, keine Völkerrechtssubjekte und können somit keine Beziehungen zu ausländ-

[9] Eine Niederschrift des Beschlusses findet sich unter http://www.bayern-einewelt.de/service/dokumente/beschluss_arbeitskreis_iii.pdf, Zugriff 6.11.08.

dischen Staaten unterhalten. Dies beeinträchtige, so Gern (2003) jedoch nicht die kommunale Zusammenarbeit mit ausländischen Gemeinden, *„soweit sich diese auf ‚Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises' beschränkt"* (ebd.: 593). Gern zufolge ist der Grundgesetzartikel 28 Abs. 2 eine *„Kompetenzvorschrift zugunsten ausländischer Aktivitäten der Kommunen"* (ebd.). Deutsche Gemeinden haben folglich das Recht, Partnerschaften mit ausländischen Gemeinden bzw. kommunalen Gebietskörperschaften abzuschließen, *„soweit sie nicht in Bundes- oder Landeskompetenzen oder fremde kommunale Verbandskompetenzen eingreifen"* (Gern 2005: 501; vgl. Gern 1994: 486f).

3.5 Fazit

Auch wenn der Beschluss der Innenminister nicht mehr aktuell sein mag, besteht an der Tatsache, dass kommunale Entwicklungspolitik rechtlich gesehen *„grundsätzlich zulässig"* (Schwanenflügel 1993: 133) ist, kein Zweifel mehr (vgl. Heisterkamp 1996: 24ff). Solange der Bezug zur ‚örtlichen Gemeinschaft' deutlich ist, die Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden sich auf die Zusammenarbeit mit Kommunen im Ausland beschränken und die haushaltswirtschaftlichen Grundsätze eingehalten werden, besteht auch nach Meinung von Rechtsgelehrten kein begründeter Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Handlungen zahlreicher entwicklungspolitisch aktiver Kommunen in Deutschland (vgl. Schwanenflügel 1993: 115ff, 145ff). Diese Art der ‚Aufgabenteilung', bei der sich deutsche Gemeinden auf die Zusammenarbeit mit Kommunen, also gleichen Gebietskörperschaften im Ausland beschränken, kann somit als *„Modus vivendi"* (Friedrich-Ebert-Stiftung 1997: 1) für die Vereinbarkeit von Art. 32 mit Art. 28 Abs. 2 GG bezeichnet werden.

4 Länder

4.1 Die 16 Bundesländer und ihre Verfassungen

Wie oben erwähnt verfügen die 16 Bundesländer über eine eigene Verfassungsautonomie (vgl. Katz 2002: 124). Die Länder haben folglich das Recht, jeweils eigene Landesverfassungen zu erlassen, die jedoch den Grundsätzen des demokratischen, republikanischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen müssen (Art. 28 Abs. 1 GG) (Katz 2002: 125).[10]

Im Folgenden soll untersucht werden, ob die Absichtserklärungen der Ministerpräsidenten der Länder ihren Niederschlag in den Verfassungen bzw. Gesetzen der Bundesländer gefunden haben. Hierzu werden zuerst die Verfassungen der 16 Bundesländer untersucht, anschließend die Gemeinde- und Landkreisordnungen. Da in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Ham-

[10] Davon unberührt bleibt auch der generelle Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht (Katz 2002: 125; Rudzio 2000: 361).

burg die Ebene der Gemeinden und Landkreise entfällt, werden diese drei Länder gesondert betrachtet (vgl. IV.1).

4.1.1 Flächenländer

Vorgeschrieben durch Art. 28 Abs. 2 GG sind in allen untersuchten Landesverfassungen der 13 Bundesländer Artikel zu finden, die den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung zuerkennen (vgl. Geis 2008: 24). Ungeachtet möglicher sprachlicher Unterschiede sind die Gemeinden (und Gemeindeverbände) dabei in allen 13 Bundesländern für alle öffentlichen Aufgaben zuständig, sofern diese nicht ausdrücklich, d.h. durch das Grundgesetz, die Landesverfassung oder ein Bundes- bzw. Landesgesetz, anderen Stellen zugewiesen sind. Vergleiche hierzu Art. 57 Abs. 3 der niedersächsischen Verfassung: *„Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen."*[11] Alle Bundesländer können ihren jeweiligen Gemeinden zusätzliche Aufgaben übertragen, jedoch nur per Gesetz. In diesem Fall sind gleichzeitig Maßnahmen zur Deckung der dadurch entstehenden Kosten zu erlassen. Die Gemeinden aller Länder besitzen zudem das Recht auf eigene Einnahmen durch die Erhebung kommunaler Steuern und Abgaben (vgl. Art. 49 Landesverfassung (LV) Rheinland-Pfalz).

In allen 13 untersuchten Verfassungen finden sich zudem Bestimmungen darüber, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände unter der Rechts- und Fachaufsicht des Landes stehen, so z.B. Art. 72 Abs. 2 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern: *„Die Aufsicht des Landes stellt sicher, dass die Gesetze beachtet und die übertragenen Angelegenheiten weisungsgemäß ausgeführt werden."*

Die Untersuchung der 13 Landesverfassungen zeigt jedoch, dass die Landesverfassungen, ähnlich dem Grundgesetz, den Begriff der Entwicklungspolitik nicht erwähnen. Ausgehend von der Frage, welche Artikel möglicherweise als rechtliche Berufungsgrundlage entwicklungspolitischer Aktivitäten der Länder und Gemeinden dienen könnten, wurden vier Aspekte identifiziert.

Der erste Aspekt ist der Umwelt- und Naturschutz. In Artikeln und teilweise auch in der jeweiligen Präambel der Landesverfassung verpflichten sich alle 13 Bundesländer, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Dabei erwähnen einige Länder, wie z.B. Schleswig-Holstein, auch ausdrücklich die Gemeinden und Gemeindeverbände als Verantwortliche (vgl. Art. 7 LV Schleswig-Holstein) bzw. erwähnen die Bedeutung dieser Aufgabe für zukünftige Generationen (vgl. Art. 10 Abs. 1 LV Sachsen). Auf dieser Basis könnten kommunale Projekte legitimiert werden, die den Umweltschutz sowohl in der Partnergemeinde im Ausland als auch in Deutschland zum Ziel haben.

Als zweiter Aspekt wurden Bestimmungen über die Europäische Union identifiziert. Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt bekennen sich in ihrer jeweiligen Verfassung zu

[11] Lediglich Bayern geht dabei soweit, in der Landesverfassung explizit den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zu festzulegen (vgl. Art. 83 Abs. 1 LV Bayern).

dem Ziel der europäischen Einigung bzw. der Vertiefung der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.[12] Mit Ausnahme der beiden Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt haben sich die oben genannten Länder darüber hinaus das Ziel gesetzt, explizit die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit zu fördern. Vergleiche hierzu Art. 60 Abs. 2 der saarländischen Landesverfassung: *„Es* [Das Saarland] *arbeitet mit anderen europäischen Regionen zusammen und unterstützt grenzüberschreitende Beziehungen zwischen benachbarten Gebietskörperschaften und Einrichtungen."*

Der dritte Aspekt umfasst ‚Internationales'. Acht der 13 untersuchten Bundesländer (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) haben auch globale Ziele in ihrer jeweiligen Landesverfassung verankert. Sie reichen von dem Bekenntnis zur Zusammenarbeit mit anderen Völkern (Art. 2 Abs. 2 LV Brandenburg) über den Willen, dem inneren und äußeren Frieden zu dienen (z.B. Präambel LV Nordrhein-Westfalen) bis hin zu dem Ziel, das Land zu einem *„lebendigen Glied (...) der Gemeinschaft der Völker"* (Präambel LV Sachsen-Anhalt) zu machen. Aus diesen Staatszielbestimmungen ließe sich, noch leichter als im Falle der Anmerkungen zur Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, eine Rechtfertigung für Aktivitäten kommunaler Entwicklungspolitik ableiten (vgl. Schwanenflügel 1993: 100ff).

Als vierter und letzter Aspekt wurde die Erwähnung international anerkannter Menschenrechte herausgearbeitet. Bekennen sich Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen noch allgemein zu Menschenrechten als Grundlage für Frieden und Gerechtigkeit, verpflichtet sich Brandenburg explizit zur Einhaltung der Grundrechte der Europäischen Sozialcharta bzw. internationaler Menschenrechtspakte (vgl. Art. 2 Abs. 3 LV Brandenburg). Noch deutlicher wird das Land Hessen. Hier sind die Regeln des Völkerrechts ausdrücklich *„bindende Bestandteile des Landesrechts, ohne dass es ihrer ausdrücklichen Umformung in Landesrecht bedarf"* (Art. 67 LV Hessen). Gerade in Anbetracht neuerer Entwicklungen des Völkerrechts (vgl. Kapitel IV.4.1) besteht zumindest für die hessischen Kommunen die Möglichkeit, aus den international anerkannten Menschenrechten ein Recht auf kommunale Entwicklungspolitik abzuleiten.

4.1.2 Stadtstaaten

In den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg entfällt, im Vergleich zu den anderen Bundesländern, die Ebene der Gemeinden und Landkreise (vgl. Gern 1994: 86ff). Vergleiche hierzu Art. 3 Abs. 2 (*„Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen nehmen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr."*) der Berliner Landesverfassung bzw. Art. 4 Abs. 1 der Hamburger Verfassung: *„In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt."*

Eine Sonderstellung nimmt die Hansestadt Bremen ein, die aus zwei Gemeinden besteht, Bremen und Bremerhaven (vgl. Art. 143 LV Bremen). Gemäß Art. 144 der dortigen Verfas-

[12] Vergleiche hierzu Art. 11 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern: *„Das Land Mecklenburg-Vorpommern wirkt im Rahmen seiner Zuständigkeiten an dem Ziel mit, die europäische Integration zu verwirklichen (...)."*

sung haben sie *„das Recht auf eine selbständige Gemeindeverfassung und innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“*.

Eine ähnliche, wenn auch nicht die gleiche Rolle wie die Gemeinden in Bremen bzw. den anderen 13 Bundesländern übernehmen in Hamburg und Berlin die Stadtgebiete bzw. Bezirke (vgl. IV.7). Hierzu Art. 4 Abs. 2 der Verfassung Hamburgs: *„Durch Gesetz können für Teilgebiete Verwaltungseinheiten gebildet werden, denen die selbständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt.“* An diesem Beispiel ist gut zu erkennen, dass es sich zwar um Verwaltungseinheiten unterhalb der Länderebene handelt, diese aber über keine originären Rechte bzw. Aufgaben verfügen, sondern lediglich Aufgaben übertragen bekommen. Die zwölf Bezirke Berlins (vgl. Art. 4 Abs. 1 LV Berlin) erfüllen gemäß Art. 66 Abs. 2 (LV Berlin) ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Dabei sind ihre Aufgaben all diejenigen, die aufgrund ihrer gesamtstädtischen Bedeutung, wie z.B. Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung, nicht vom Senat bzw. der Hauptverwaltung wahrgenommen werden (vgl. Art. 67 Abs. 1, 2 LV Berlin).

Ebenso wenig wie im Falle der 13 anderen Bundesländer findet sich in den Verfassungen der drei Stadtstaaten das Staatsziel Entwicklungspolitik. Ausgehend von der Frage, welche Artikel möglicherweise als rechtliche Berufungsgrundlage entwicklungspolitischer Aktivitäten dieser Länder dienen könnten, wurden, wie bereits im Falle der Flächenländer, dieselben vier Aspekte identifiziert. Somit sind auch die Interpretationsansätze identisch und werden an dieser Stelle nicht noch einmal wiederholt.

Während Hamburg den ersten Aspekt, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, nur in seiner Präambel erwähnt, widmen die anderen beiden Stadtstaaten diesem Staatsziel eigene Artikel (Art. 31 LV Berlin bzw. Art. 11a LV Bremen).

Den zweiten Aspekt, Europa bzw. Europäische Union, erwähnen Hamburg und Berlin nur, wenn es um die Unterrichtung ihrer jeweiligen Parlamente über neue EU-Initiativen durch die jeweilige Landesregierung geht. Bremen hingegen bezeichnet sich als *„Glied (...) Europas“* (Art. 64 LV Bremen) und bekennt sich zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die auf das Zusammenwachsen Europas gerichtet ist (Art. 65 LV Bremen).

Ähnlich verhält es sich mit dem dritten Aspekt (‚Internationales') in den Verfassungen der drei Stadtstaaten. In der Präambel der Berliner Verfassung findet sich der *„Wille, dem Geist des Friedens zu dienen“*. Auch die Hamburger Verfassung enthält im Vorwort einen ähnlichen Satz: *„Sie* [Die Stadt Hamburg] *will im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt sein.“* Bremen wiederum widmet diesem Aspekt einen Artikel. In ihm bekennt sich Bremen zu Frieden und Völkerverständigung sowie zur Förderung einer die Nationalgrenzen überschreitenden Zusammenarbeit, die u. a. *„auf die friedliche Entwicklung der Welt gerichtet ist“* (Art. 65 LV Bremen).

Der vierte Aspekt ist, wie oben erwähnt, die Erwähnung von Völkerrecht bzw. Menschenrechten in der Verfassung. Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal der Landesverfassung Bremens ist Art. 122. Er verfügt, dass die *„allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts (...) Bestandteile des Landesrechts“* und somit *„für den Staat und für den einzelnen Staatsbürger verbindlich“* sind. Insgesamt bietet somit die bremische Landesverfassung die meisten Ansatzpunkte für eine Ableitung entwicklungspolitischer Aktivitäten des Landes bzw. der Stadt.

4.2 Die Gemeinden im Landesrecht: Ein Vergleich der Gemeinde- und Landkreisordnungen

4.2.1 Gemeindeordnungen

Gemäß Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 30 GG sind die Länder dazu befugt, die Angelegenheiten der Gemeinden und Kreise zu regeln (vgl. Geis 2008: 24). Sie haben dabei lediglich deren Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) sowie die Vorgaben zu beachten, dass das Volk in den Kommunen eine demokratische Vertretung haben muss (Art. 28 Abs. 1 GG). Dieser Aufgabe sind die 13 Bundesländer durch den Erlass sog. Gemeinde- bzw. Landkreisordnungen nachgekommen, Landesgesetzen, die für die Gemeinden und Landkreise eine Art Verfassung darstellen (vgl. Rudzio 2000: 410).[13]

Im folgenden Vergleich werden die Gemeindeordnungen (GO) hinsichtlich der Aufgaben der Gemeinden, den Regelungen ihrer Finanzen sowie der Aufsicht auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersucht.

In allen 13 Gemeindeordnungen ist festgelegt, dass die Gemeinden für die Verwaltung aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft alleine und unter eigener Verantwortung zuständig sind, *„soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen“* (§2 Abs. 1 GO Baden-Württemberg) (vgl. Gern 1994: 137ff). Diese Vorgabe findet sich (so oder in ähnlicher Formulierung) in allen untersuchten Gemeindeordnungen. Allen gemeinsam ist auch die Unterscheidung zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben, wobei bei den eigenen noch die Unterscheidung zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben getroffen wird.[14] Neue Weisungsaufgaben können den Gemeinden dabei jeweils nur durch ein Gesetz auferlegt werden, wobei das Land oder der Bund für die Finanzierung der durch die Ausführung der Aufgabe entstehenden Kosten Sorge zu tragen hat. Vergleiche hierzu §4 Abs. 1 der Gemeindeordnung Brandenburg: *„Überträgt das Land den Gemeinden Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten, so hat es alle Kosten zu erstatten, die durch die Übertragung verursacht werden.“*

Auch die Bestimmungen zur Gemeindewirtschaft der 13 untersuchten Bundesländer unterscheiden sich nur geringfügig voneinander (vgl. Gern 1994: 353ff). Allen gemeinsam ist die Festlegung allgemeiner Haushaltsgrundsätze wie z.B. das Gebot, die Haushaltswirtschaft „so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist“ (§82 Abs. 1

[13] Brandenburg besitzt neben einer Gemeinde- und einer Landkreisordnung auch eine sog. Kommunalverfassung, deren Inhalt sich jedoch nicht von dem der ersten beiden Gesetze unterscheidet. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat lediglich eine Kommunalverfassung erlassen, die sowohl eine Gemeinde- als auch eine Landkreisordnung beinhaltet. Ähnlich verfuhren das Saarland, hier genannt Kommunalselbstverwaltungsgesetz, bzw. Thüringen (Kommunalordnung).

[14] Bei dem eigenen Wirkungskreis handelt es sich um originäre Aufgaben der Gemeinden. Vergleiche hierzu §2 Abs. 1 GO Thüringen: *„Eigene Aufgaben sind alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises).“* Hierbei kann unterschieden werden zwischen Pflichtaufgaben, d.h. Aufgaben, die die Gemeinden wahrnehmen müssen (z.B. Gemeindestraßen, Schulbauten), und freiwilligen Aufgaben (z.B. Museen, Schwimmbäder). Im Falle des übertragenen Wirkungskreises handelt es sich zumeist um die Verwaltung bzw. Ausführung von Gesetzen des Landes, des Bundes oder der Europäischen Union (vgl. Rudzio 2000: 410ff).

GO Nordrhein-Westfalen).[15] Darüber hinaus ist auch eine Kontrolle der Verwendung der Mittel im Rahmen einer örtlichen Prüfung auf kommunaler Ebene vorgeschrieben. Bei der überörtlichen Prüfung handelt es sich um einen Teilaspekt der Aufsicht des Landes. Hierbei werden – in allen 13 untersuchten Ländern – die Einhaltung der Gesetze und Weisungen, die bestimmungsgemäße Verwendung zweckgebundener Staatszuweisungen sowie die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überprüft.

Bei der Ausführung ihrer Angelegenheiten stehen die Gemeinden unter der Aufsicht durch das Land (vgl. Gern 1994: 427ff). Unterliegen sie im Falle eigener Aufgaben nur der Rechtsaufsicht, hat das Land im Falle übertragener Aufgaben auch das Mandat der Fachaufsicht (vgl. Rudzio 2000: 411; Katz 2002: 235).[16]

Insgesamt zeichnet sich nach der Analyse der 13 Gemeindeordnungen ein ähnliches Bild ab wie im Falle der Landesverfassungen, mit einer Ausnahme: Mecklenburg-Vorpommern ist das einzige Land, welches seinen Gemeinden im Rahmen der Gemeindeordnung explizit gestattet, *„partnerschaftliche Beziehungen zu Gemeinden anderer Staaten“* (§2 Abs. 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern) aufzunehmen. Dies wird explizit als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises aufgelistet.

In den Gemeindeordnungen der anderen zwölf Flächenländer finden sich jedoch keine Hinweise auf Möglichkeiten der Entwicklungspolitik auf kommunaler Ebene, insofern haben die Erklärungen der Ministerpräsidenten auch hier keinen Niederschlag gefunden. Daher soll im Folgenden, ähnlich wie im Falle der Landesverfassungen, der Frage nachgegangen werden, welche Regelungen bzw. Formulierungen von den Gemeinden möglicherweise dazu genutzt werden könnten, ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten zu rechtfertigen. Hierbei können wiederum vier Aspekte herausgearbeitet werden.

Bei dem ersten Aspekt, den jeweiligen Zielen der Gemeinden, sind kaum Unterschiede auszumachen, schließlich haben alle Gemeinden die Vorgabe, durch ihre Tätigkeiten das Wohl ihrer Bürger zu fördern. Lediglich die Gemeindeordnungen Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins fallen hier ein wenig aus dem Rahmen. Sie sehen das Wesen der Kommunen nicht nur in der Förderung des aktuellen Wohls der Bürger, sondern auch im Handeln *„in Verantwortung für die zukünftigen Generationen“* (§1 Abs. 1 GO Nordrhein-Westfalen). Fraglich ist jedoch, welchen rechtlichen Status solche Ziele in den Gemeindeordnungen haben.

Der zweite Aspekt sind Fragen des Umwelt- und Naturschutzes. Fünf Bundesländer (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Thüringen) geben ihren Gemeinden mit der Gemeindeordnung den Auftrag, in ihrem Wirken auch Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes zu beachten bzw. die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren. Entwicklungs-

[15] Weitere Grundsätze sind das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie, allerdings nicht in allen Ländern, die Pflicht zum Haushaltsausgleich. Neben der Pflicht, jedes Rechnungsjahr einen Haushaltsplan zu erlassen, verpflichten zudem alle Bundesländer ihre Gemeinden zur vorausschauenden Finanzplanung.

[16] Zuständige Behörden sind zumeist das Landratsamt sowie das Regierungspräsidium, oberste Aufsichtsbehörde ist in allen Fällen das Innenministerium des Landes.

politische Aktionen, die den Schutz der Umwelt auf dem Gebiet der deutschen sowie der Partnerkommune zum Ziel haben, ließen sich hiermit eventuell rechtfertigen.

Europa bzw. die Europäische Union stellen den dritten Aspekt dar. Lediglich das Saarland erlaubt seinen Kommunen ausdrücklich das Eingehen von Städtepartnerschaften bzw. die grenzüberschreitende Zusammenarbeit *„mit benachbarten kommunalen Gebietskörperschaften anderer europäischer Regionen“* (§5 Abs. 2 Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland).[17] Mit Einschränkungen ist dies auch in Nordrhein-Westfalen möglich. Die dortige Gemeindeordnung gestattet in §129 „zeitlich begrenzte Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften“ zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung *„auch in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit“*. Wie bereits im Falle der Landesverfassungen stellt sich hier die Frage, wie eng bzw. weit der Begriff ‚grenzüberschreitend’ ausgelegt werden kann bzw. darf.

Der vierte und letzte Aspekt ist die Frage der zeitlichen Gültigkeit der Gemeindeordnungen. Eine interessante Besonderheit weist nämlich die Gemeindeordnung Hessens auf, und zwar eine zeitliche Begrenzung ihrer Gültigkeit: Sie tritt am 31. Dezember 2011 außer Kraft. Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens sieht zwar keine zeitliche Begrenzung ihrer eigenen Gültigkeit vor, verfügt jedoch in §134, dass die Landesregierung dem Landtag bis Ende 2012 *„über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der einzelnen Regelungen“* berichtet. In beiden Fällen wäre dies ein möglicher Ansatzpunkt für entwicklungspolitisch aktive Gemeinden sowie Vereine, sich im Falle der Neuauflage bzw. möglicher Änderungen für eine Verankerung der kommunalen Entwicklungspolitik in der jeweiligen Gemeindeordnung einzusetzen.

4.2.2 Landkreisordnungen

Nach den Gemeindeordnungen sollen im Folgenden die Landkreisordnungen (LKO) der 13 Flächenstaaten untersucht werden. Das Hauptaugenmerk liegt auch hier, wie bereits bei den Gemeindeordnungen, auf den Aufgaben bzw. den Grundsätzen der wirtschaftlichen Führung. Landkreise haben das Recht, überörtliche Angelegenheiten, d.h. Angelegenheiten, die nicht sinnvoll oder wirtschaftlich auf der Ebene einzelner Gemeinden zu erledigen sind, in eigener Verantwortung zu ordnen bzw. zu verwalten. Ähnlich wie bereits die Gemeinden ist auch der Landkreis mit einer Art generellen Zuständigkeit für alle Aufgaben überörtlicher Bedeutung ausgestattet, *„soweit nicht etwas anderes bestimmt ist“* (§2 Abs. 1 LKO Sachsen-Anhalt).

Ebenso wie die Gemeinden haben auch die Landkreise der 13 Bundesländer eigene und übertragene Aufgaben zu erfüllen (vgl. Gern 1994: 460ff). Neue Aufgaben können ihnen nur per Gesetz zugewiesen werden. Des Weiteren haben sie für einen finanziellen Ausgleich zwischen den Gemeinden ihres Landkreises zu sorgen: *„Sie* [Die Landkreise] *(...) tragen zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastung der Gemeinden bei.“* (§2 Abs. 1 LKO Hessen) Allgemein verfolgen sie das Ziel der Förderung des Wohls der Bürger: *„Sie fördern insbesondere die wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung*

[17] Die Tatsache, dass Kommunen anderer Bundesländer ebenfalls Städtepartnerschaften unterhalten zeigt jedoch exemplarisch, dass nicht alles, was nicht in den Gemeindeordnungen steht, automatisch rechtlich unzulässig bzw. verboten ist.

ihres Gebietes zum Wohle der Einwohner." (§89 Abs. 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern) Wie bereits die Gemeinden unterstehen auch die Landkreise der Rechts- und Fachaufsicht übergeordneter Behörden, in diesem Falle zumeist dem Regierungspräsidium bzw. dem Innenministerium. In Fragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung verweisen alle Länder, mit Ausnahme Bayerns, auf die einschlägigen Paragraphen der jeweiligen Gemeindeordnung (vgl. Gern 1994: 479ff).[18]

Wie im Falle der Landesverfassungen sowie der Gemeindeordnungen findet sich auch in den untersuchten Landkreisordnungen der 13 Flächenländer kein direkter bzw. expliziter Hinweis auf die rechtliche Zulässigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen der Landkreise. Daher soll auch hier wieder der Frage nachgegangen werden, mit welchen Regelungen und Formulierungen Landkreise ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten juristisch rechtfertigen könnten. Anders als im Falle der Gemeindeordnungen können jedoch nur zwei Vergleichsaspekte herausgearbeitet werden. Da die jeweilige Auslegung bzw. Interpretation jedoch identisch ist mit der bereits im Falle der Gemeindeordnungen vorgenommenen, soll an dieser Stelle auf eine Wiederholung verzichtet werden.

Der erste Aspekt, der Schutz der Umwelt, wird lediglich in Bayern und Brandenburg erwähnt. In diesen Ländern werden die Landkreise dazu angehalten, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben *„Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen"* (Art. 51 Abs. 1 LKO Bayern).

Bei der Gültigkeit der Landkreisordnungen, dem zweiten Aspekt, zeichnet sich wieder das gleiche Bild ab wie bei den Gemeindeordnungen: Während die hessische Landkreisordnung am 31. Dezember 2011 außer Kraft tritt (§68 LKO Hessen), muss die Landesregierung Nordrhein-Westfalens dem Landtag bis Ende 2012 *„über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der einzelnen Regelungen"* (§66 LKO Nordrhein-Westfalen) berichten.

Abschließend kann somit festgehalten werden, dass die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenzen weder in den Landesverfassungen noch in den Landkreis- und Gemeindeordnungen (mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns) ihren Niederschlag gefunden haben. Das Recht deutscher Kommunen auf entwicklungspolitische Maßnahmen, welches die Bundesländer offensichtlich nicht in Frage stellen und welches der Meinung führender Kommunalrechtler nach vereinbar ist mit Art. 28 Abs. 2 GG, ist somit nicht positiv-rechtlich verankert. Zur Beendigung des – von kommunaler Seite immer wieder beklagten (vgl. VI.) – Zustands rechtlicher Unsicherheit wäre es wünschenswert, wenn die Bundesländer dieses Recht in ihren Gemeinde- und Landkreisordnungen explizit einführen würden.

[18] Der Freistaat Bayern macht den Landkreisen in den Artikeln 55-64 detaillierte Vorgaben. Allgemeine Haushaltsgrundsätze sind hier die Sicherung der stetigen Erfüllung der Aufgaben, das Vermeiden einer Überschuldung sowie die sparsame und wirtschaftliche Planung und Führung des Haushalts (Art. 55 Abs. 1, 2 LKO Bayern).

I Quellenverzeichnis

Landesverfassungen:

Landesverfassung Baden-Württemberg, in der Fassung vom 11. November 1953, zuletzt geändert am 6. Mai 2008 (Quelle: http://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Bayern, in der Fassung vom 15. Dezember 1998, zuletzt geändert am 10. November 2003 (Quelle: http://www.uni-augsbburg.de/einrichtungen/gleichstellungsbeauftragte/downloads/bayerische_verfassung.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Berlin, in der Fassung vom 23. November 1995, zuletzt geändert am 6. Juli 2006 (Quelle: http://www.wahlen-berlin.de/wahlen/rechtsgrundlagen/VvB_SvP_geaendert.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Brandenburg, in der Fassung vom 20. August 1992, zuletzt geändert am 16. Juni 2004 (Quelle: http://www.bravors.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.23338.de, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Bremen, in der Fassung vom 21. Oktober 1947, zuletzt geändert am 16. Mai 2006 (Quelle: http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?area=1&np=3,25,111,0,0,0,0,0, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Hamburg, in der Fassung vom 6. Juni 1952, zuletzt geändert am 16. Oktober 2006 (Quelle: http://hh.juris.de/hh/gesamt/Verf_HA.htm#Verf_HA_rahmen, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Hessen, in der Fassung vom 1. Dezember 1946, zuletzt geändert am 18. Oktober 2002 (Quelle: http://www.verfassungen.de/de/he/hessen46.htm, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern, in der Fassung vom 23. Mai 1993, zuletzt geändert am 3. Dezember 2007 (Quelle: http://lxwww2.mvnet.de/dlp.zufi/laris/index.php?&page=VmVyZl9NVl9yYWhtZW4uaHRt, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Niedersachsen, in der Fassung vom 19. Mai 1993, zuletzt geändert am 27. Januar 2006 (Quelle: http://www.schure.de/1000006/verfin.htm, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, in der Fassung vom 28. Juni 1950, zuletzt geändert am 9. Juli 2004 (Quelle: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetze/Verfassung_NRW.jsp, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Rheinland-Pfalz, in der Fassung vom 18. Mai 1947, zuletzt geändert am 16. Dezember 2005 (Quelle: http://rlp.juris.de/rlp/Verf_RP_rahmen.htm, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Saarland, in der Fassung vom 15. Dezember 1947, zuletzt geändert am 14. Mai 2008 (Quelle: http://www.landtag-saar.de/de/landtag_entdecken/SVerf.php, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Sachsen, in der Fassung vom 27. Mai 1992 (Quelle: http://www.landtag.sachsen.de/dokumente/Verfassung.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Sachsen-Anhalt, in der Fassung vom 16. Juli 1992, zuletzt geändert am 27. Januar 2005 (Quelle: http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/downloads/Verfassung_02.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Schleswig-Holstein, in der Fassung vom 13. Juni 1990, zuletzt geändert am 18. März 2008 (Quelle: http://sh.juris.de/sh/Verf_SH_rahmen.htm, Zugriff 6.11.08)

Landesverfassung Thüringen, in der Fassung vom 25. Oktober 1993, zuletzt geändert am 11. Oktober 2004 (Quelle: http://www.landesrecht-thueringen.de/jportal/;jsessionid=C91FF2F773CAD7D9A53C6B54D2E89494.jph5?quelle=jlink&query=Verf+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-Verf THrahmen, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnungen (bzw. Kommunalverfassungen):

Gemeindeordnung Baden-Württemberg, in der Fassung vom 24. Juli 2000, zuletzt geändert am 14. Oktober 2008 (Quelle: http://dejure.org/gesetze/GemO, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Bayern, in der Fassung vom 22. August 1998, zuletzt geändert am 20. Dezember 2007 (Quelle: http://by.juris.de/by/gesamt/GemO_BY_1998.htm, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Brandenburg, in der Fassung vom 10. Oktober 2001, zuletzt geändert am 28. Juni 2006 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gobrand.pdf, Zugriff 6.11.08)

Kommunalverfassung Brandenburg, in der Fassung vom 18. Dezember 2007 (Quelle: http://www.politische-bildung-brandenburg.de/kommunal/glossar/kommunalverfassung_neu.htm, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Hessen, in der Fassung vom 7. März 2005, zuletzt geändert am 15. November 2007 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gohess.pdf, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Mecklenburg-Vorpommern, in der Fassung vom 8. Juni 2004, zuletzt geändert am 14. Dezember 2007 (Quelle: http://mv.juris.de/mv/KV_MV_rahmen.htm, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Niedersachsen, in der Fassung vom 28. Oktober 2006, zuletzt geändert am 7. Dezember 2006 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gonieder.pdf, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, in der Fassung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert am 24. Juni 2008 (Quelle: http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, in der Fassung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert am 28. Mai 2008 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gorhein.pdf, Zugriff 6.11.08)

Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland, in der Fassung vom 27. Juni 1997, zuletzt geändert am 21. November 2007 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gosaar.pdf, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Sachsen, in der Fassung vom 18. März 2003, zuletzt geändert am 29. Januar 2008 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gosachse.pdf, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, in der Fassung vom 5. Oktober 1993, zuletzt geändert am 14. Februar 2008 (Quelle: http://st.juris.de/st/GO_ST_rahmen.htm, Zugriff 6.11.08)

Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, in der Fassung vom 28. Februar 2003, zuletzt geändert am 30. Juni 2008 (Quelle: http://sh.juris.de/sh/GemO_SH_2003_rahmen.htm, Zugriff 6.11.08)

Kommunalordnung Thüringen, in der Fassung vom 28. Januar 2003, zuletzt geändert am 9. Oktober 2008 (Quelle: http://th.juris.de/th/KomO_TH_2003_rahmen.htm, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnungen:

Landkreisordnung Baden-Württemberg, in der Fassung vom 19. Juni 1987, zuletzt geändert am 14. Februar 2006 (Quelle: http://www.verfassungen.de/de/bw/bw-landkreisordnung87.htm, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Bayern, in der Fassung vom 22. August 1998, zuletzt geändert am 22. Juli 2008 (Quelle: http://by.juris.de/by/gesamt/LKreisO_BY_1998.htm, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Brandenburg, in der Fassung vom 15. Oktober 1993, zuletzt geändert am 22. Juni 2005 (Quelle: http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.13902.de, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Hessen, in der Fassung vom 7. März 2006, zuletzt geändert am 21. Juli 2006 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkohess.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Niedersachsen, in der Fassung vom 30. Oktober 2006 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkonds.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Nordrhein-Westfalen, in der Fassung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert am 24. Juni 2008 (Quelle: http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=5420040121111340434, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Rheinland-Pfalz, in der Fassung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert am 28. Mai 2008 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkorhein.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Sachsen, in der Fassung vom 19. Juli 1993, zuletzt geändert am 29. Januar 2008 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkosachs.pdf, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Sachsen-Anhalt, in der Fassung vom 5. Oktober 1993, zuletzt geändert am 22. März 2006 (Quelle: http://st.juris.de/st/gesamt/LKreisO_ST.htm, Zugriff 6.11.08)

Landkreisordnung Schleswig-Holstein, in der Fassung vom 28. Februar 2003, zuletzt geändert am 15. Mai 2007 (Quelle: http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkoschl.pdf, Zugriff 6.11.08)

II Literaturverzeichnis

Arndt, Hans-Wolfgang / Kristian Fischer (2008): Europarecht, 9. Auflage, Heidelberg: Müller.

Brüne, Stefan (2005): Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2006): Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007, Berlin: BMZ.

Burgi, Martin (2008): Kommunalrecht, 2. Auflage, München: Beck.

Emmanouilidis, Janis (2006): Deutschland in der EU, in: Weidenfeld, Werner / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Berlin: Institut für Europäische Politik, 97-102.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (1997): Kommunale Partnerschaften, Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Bonn: FES.

Geis, Max-Emanuel von (2008): Kommunalrecht: ein Studienbuch, München: Beck.

Gern, Alfons (1994): Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden: Nomos.

Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Gern, Alfons (2005): Kommunalrecht Baden-Württemberg einschließlich kommunales Abgabenrecht, 9. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Heisterkamp, Elmar (1996): Kommunale Entwicklungszusammenarbeit – Das Engagement von Städten und Gemeinden in der Nord-Süd-Politik, Diplomarbeit, Universität Bremen.

Hobe, Stephan / Otto Kimminich (2004): Einführung in das Völkerrecht, 8. Auflage, Tübingen, Basel: Francke.

Hoffschulte, Heinrich (2006): Rechtliche und politische Grundlagen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit unter Berücksichtigung der Föderalismusdebatte und der EU-Debatte über den Stellenwert der Kommunen, in: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW): Globalisierung gestaltet Kommunen - Kommunen gestalten Globalisierung 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Hamburg 2006, Dialog Global, Heft 16, Bonn: SKEW / InWEnt.

Ipsen, Knut (2004): Völkerrecht, 5. Auflage, München: Beck.

Katz, Alfred (2002): Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 15. Auflage, Heidelberg: Müller.

Kempen, Bernhard / Christian Hillgruber (2007): Völkerrecht, München: Beck.

Nuscheler, Franz (2005): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 6. Auflage, Bonn: Dietz.

Papisca, Antonio (2008): International law and human right as a legal basis for the international involvement of local governments, in: Arne Musch et al. (eds.): Ciy Diplomacy. The role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reonstruction, The Hague, 27-44.

Rudzio, Wolfgang (2000): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Opladen: Leske + Budrich.

Scholler, Heinrich (1990): Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschlands, 4. Auflage, Heidelberg: Müller.

Schwanenflügel, Matthias von (1993): Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise, Berlin: Duncker und Humblot.

Schweitzer, Michael (2000): Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 7. Auflage, Heidelberg: - Müller.

Tannous, Isabelle (2006): Deutschland in der EU, in: Weidenfeld, Werner / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Berlin: Institut für Europäische Politik, 116-119.

Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht, 2. Auflage, Köln u. a.: Heymann.

Woyke, Wichard (2000): Neue Europäische Sicherheitsstruktur, in: ders. (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 327-338.

Ziekow, Jan (2007): Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen, Material Nr. 24 der Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der einen Welt (SKEW), Bonn: SKEW / InWEnt.

FRAGEBOGEN ZUR KOMMUNALEN ENTWICKLUNGSPOLITIK DEUTSCHER STÄDTE, GEMEINDEN UND LANDKREISE

In Kooperation mit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)/ InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) gGmbH und mit freundlicher Unterstützung des Deutschen Städtetages, des deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie des deutschen Landkreistages führt das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) eine Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik der deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise durch. Mit nachfolgendem Fragebogen wollen wir die gegenwärtigen entwicklungspolitischen Aktivitäten deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise erheben und die Einschätzungen der kommunalen Akteure zu den Rahmenbedingungen und Vorteilen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit für beide Seiten erfragen.

Unter ***kommunaler Entwicklungspolitik*** *verstehen wir* ***die Eine-Welt Arbeit und die Entwicklungszusammenarbeit*** *Ihrer Kommune, bzw. Ihres Landkreises. Kommunale Entwicklungspolitik ist nicht gleichzusetzen mit den Politikmaßnahmen des Bundes und der Länder und umfasst neben der* ***Zusammenarbeit mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern*** *auch die* ***Förderung entwicklungspolitischer Aktivitäten in Ihrer Kommune/ Ihres Landkreises*** *selbst. Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang die* ***Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit****, das* ***faire und umweltfreundliche Beschaffungswesen****, die* ***Unterstützung entwicklungspolitisch aktiver, lokaler Gruppen*** *oder auch die* ***Zusammenarbeit mit Migranten/- innen und Migrantenorganisationen bei Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit*** *zu nennen.*

Nur mit Ihrer Hilfe können wir den gegenwärtigen Bestand der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland ausreichend darstellen und sie mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Entwicklungspolitik, deren politische und institutionelle Verankerung sowie den bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten in Zusammenhang stellen.

Darauf aufbauend soll die Studie Empfehlungen und Vorschläge erarbeiten, wie die kommunale Entwicklungspolitik effektiver gestaltet werden kann. Hierbei stellt sich die Frage, welche spezifische Rolle die kommunale Entwicklungspolitik im Rahmen des durch eine Vielzahl von Institutionen auf anderen Ebenen gekennzeichneten deutschen entwicklungspolitischen Systems spielen kann und wie diese Form der dezentralisierten Entwicklungspolitik koordiniert werden kann.

Schließlich soll die Studie klären, inwieweit und in welcher Weise der Bund und die Länder die entwicklungspolitischen Aktivitäten Ihrer Kommunen zukünftig besser unterstützen könnten, um die gesellschaftliche Verankerung der Entwicklungspolitik zu verbessern und die Eine-Welt Arbeit bereits auf lokaler Ebene zu fördern.

Wir möchten uns daher schon im Voraus recht herzlich für Ihre Mitarbeit und Mühe beim Ausfüllen dieses Fragebogens bedanken und werden Ihnen sobald als möglich die Ergebnisse der Studie zusenden.

Ihre hier angegebenen Daten werden selbstverständlich nur anonymisiert in die Studie einfließen.

A. ALLGEMEINE INFORMATIONEN

☐ Gemeinde ☐ Stadt ☐ Kreis (Name):

Zahl der Einwohner (Stand: 31.12.2007):

Einrichtung/Organisation/Amt:

Ansprechpartner-/in: ☐ Frau ☐ Herr

Vorname:	Name:
Funktion:	Funktion inne seit (mm/jjjj):
Straße:	PLZ:
Ort:	Bundesland:
Tel.: /	E-Mail:
Fax: /	Internet: http://www.

B. POLITISCHE UND INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN – HANDLUNGSFELDER

1. Gibt es bei Ihnen Eine-Welt Aktivitäten oder Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (einschl. Städtepartnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern)?

☐ ja (gehen Sie bitte weiter zu Frage 2) ☐ nein

Wenn nein, kreuzen Sie bitte bis zu drei Antwortmöglichkeiten an, warum Sie keinerlei entwicklungspolitische Aktivitäten ausführen.

☐ keine personellen Kapazitäten
☐ keine finanziellen Kapazitäten
☐ keine politische Unterstützung
☐ fehlende Bürgerbeteiligung/ Motivation
☐ fehlende Koordination
☐ fehlende Einbeziehung wichtiger Akteure
☐ fehlende Kooperationsbereitschaft der Akteure
☐ Desinteresse der Medien

Wenn Sie keine entwicklungspolitischen Aktivitäten in Ihrer Kommune ausüben, können Sie den Fragebogen hier beenden.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

2. Gibt es in Ihrem Rathaus/Kreishaus einen „Schirmherr"/ „Motor" für das Thema/ die entwicklungspolitischen Aktivitäten?

☐ (Ober)Bürgermeister-/in, Landrat, Landrätin
☐ Amtsleiter-/in
☐ Dezernent-/in/ Beigeordnete/-r
☐ Ratsmitglied
☐ keiner
☐ andere/r:
☐ nicht bekannt

3. Wenn es darüber hinaus bei Ihnen eine spezielle Organisationseinheit für entwicklungspolitische Aufgaben geben sollte, wer erfüllt diese Funktion?

☐ wird erfüllt von:
☐ Organisationseinheit nicht vorhanden

4. Gibt es in Ihrer Kommune/ Landkreis Mitarbeiter, die für entwicklungspolitische Themen zuständig sind und wenn ja, wie viele Mitarbeiter sind zu welchem Arbeitsanteil aktiv?

☐ beschäftigte Personen zu einem Stellenanteil von je rund ☐ Prozent

Erklärung:

☐ nicht bekannt

5. Existieren zu folgenden Vereinbarungen in Ihrer Kommune/Ihrem Kreis politische Beschlüsse?

- zur Agenda 21, bzw. zur Lokalen Agenda 21?	☐ ja, seit (Jahr)	☐ nein
- zur Vermeidung ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Beschaffung?	☐ ja, seit (Jahr)	☐ nein
- zum fairen/ sozialen Beschaffungswesen?	☐ ja, seit (Jahr)	☐ nein
- zum Bürgerbeteiligungshaushalt/ Bürgerhaushalt?	☐ ja, seit (Jahr)	☐ nein
- zu den Millennium-Entwicklungszielen/ MDG?	☐ ja, seit (Jahr)	☐ nein
- sonstige:		

6. Beziehen Sie in Ihre entwicklungspolitische Arbeit einen oder mehrere der folgenden Akteure mit ein? Wenn ja, kreuzen Sie die zutreffenden Akteure bitte an. *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ Eine Welt Vereine/ Gruppen/ Initiativen	☐ Schulen	☐ Wirtschaftsunternehmen
☐ Kirche	☐ andere Bildungseinrichtungen	☐ Handwerkskammer / IHK
☐ Umweltgruppen	☐ Sportvereine	☐ sonstige:
☐ Migrantenvereine	☐ kulturelle Vereine	☐ keine

7. Gibt es in Ihrem Haushalt einen Titel für die entwicklungspolitischen Maßnahmen?

(Anrechenbar sind beispielsweise finanzielle Mittel für die Förderung der Anliegen von Entwicklungs- und Transformationsländern, die Förderung von Entwicklungszusammenarbeit in Ihrer Kommune/ Kreis selbst, die Unterstützung von Projekten oder Städtepartnerschaften in einem Entwicklungs- oder Transformationsland sowie die Unterstützung von internationalen Organisationen.)

☐ ja, mit einem Anteil am Gesamthaushalt der Kommune von rund ☐ Prozent und/ oder einem absoluten Wert von ☐ Euro

☐ nein, die Ausgaben sind keinem Titel zu zuordnen. Die finanziellen Haushaltsmittel für unsere entwicklungspolitischen Aktivitäten verteilen sich statt dessen auf folgende kommunale Arbeitsbereiche:

☐ nein, da keine nennenswerten entwicklungspolitischen Aktivitäten existieren

8. Welche weiteren Finanzierungsquellen werden für entwicklungspolitische Maßnahmen in Anspruch genommen (inkl. der Finanzierung von Städtepartnerschaftsvereinen)?
(Mehrfachnennung möglich)

☐ Fördermittel der EU
☐ Fördermittel des Bundes
☐ Fördermittel des Landes
☐ Kirchliche Mittel
Stiftungen:
☐ staatlich ☐ nicht-staatlich
☐ Spenden
☐ Sponsoren
☐ nicht bekannt

9. Werden Ihrer Meinung nach die entwicklungspolitischen Aktivitäten von folgenden Gruppen in Ihrer Kommune unterstützt und wenn ja, auf welche Weise geschieht dies? *(Mehrfachnennung möglich)*

☐ Verwaltung, durch:

☐ Politik/ pol. Parteien, durch:

☐ Bürgerschaft, durch:

☐ entwicklungspolitisch interessierte Zivilgesellschaft, durch:

☐ Unterstützung erfolgt nicht

10. Kommunizieren Sie Ihre entwicklungspolitischen Tätigkeiten an die Landes-/ Bundesebene?

☐ ja ☐ nein

11. Welche Unterstützung erhalten Sie von der Landesregierung?

☐ Partnerschaften des Landes mit Entwicklungs- oder Transformationsländern
☐ politische Erklärungen
☐ finanzielle Mittel
☐ sonstiges:
☐ keine

12. Wie schätzen Sie diese Unterstützung durch die Landesregierung ein?

☐ sehr gut ☐ gut ☐ befriedigend ☐ ausreichend ☐ nicht existent

13. Arbeiten Sie mit folgenden Organisationen zusammen? Wenn ja, kreuzen Sie bitte die zutreffenden Organisationen an. *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
☐ GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
☐ KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
☐ InWEnt/ SKEW (Internationale Weiterbildung und Entwicklung/ Servicestelle Kommunen in der Einen Welt)
☐ DED (Deutscher Entwicklungsdienst)
☐ CIM (Centrum für Internationale Migration)
☐ SES (Senior Expert Service)
☐ UNV (United Nations Volunteers)
☐ politische Stiftungen
☐ sonstige:

15. In welchen, entwicklungspolitisch relevanten internationalen Städtenetzwerken ist Ihre Kommune aktiv?

☐ RGRE – Rat der Gemeinden und Regionen Europas (deutsche Sektion)
☐ WACAP – World Alliance of Cities Against Poverty
☐ ICLEI – Local Governments for Sustainability
☐ sonstige:
☐ Klima – Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder
☐ weiß nicht
☐ EUROCITIES
☐ in keinem

16. Welche entwicklungspolitischen Handlungsfelder decken Sie im Inland ab?
(Mehrfachnennungen möglich)

☐ Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit

☐ faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, in den Bereichen:

☐ Unterstützung lokaler entwicklungspolitisch aktiver Eine-Welt Gruppen

☐ Einbeziehung von Bürgern mit Migrationshintergrund und Migrantenorganisationen in die kommunale Eine-Welt Arbeit

☐ sonstiges:

☐ weiß nicht

17. In welcher Form ist Ihre Kommune/ Ihr Landkreis im Ausland tätig? *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ Städtepartnerschaften (Förmliche, zeitlich und sachlich nicht begrenzte Partnerschaft, beruhend auf einem Vertrag)
☐ Projektpartnerschaften
☐ Freundschaften (Eine Verbindung, die auf einer Vereinbarung beruht aber zeitlich begrenzt ist und/oder genau spezifizierte Projekte der Beziehung benennt)
☐ Mitgliedschaft in Netzwerken
☐ Kontakte (Eine Verbindung ohne förmliche Festigung)
☐ keine *(bitte weiter zu Block D)*

18. Melden Sie Ihre Städtepartnerschaften/ Freundschaften/ Kontakte und/ oder Projekte an die Datenbank der deutschen Sektion des Rates für Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) zu kommunalen Partnerschaften und Projektpartnerschaften?

☐ regelmäßig
☐ zu Beginn einer neuen Partnerschaft
☐ Datenbank ist mir unbekannt
☐ Datenbank ist mir bekannt, wird aber nicht genutzt

19. Wünschen Sie sich bezüglich Ihrer Auslandstätigkeiten mit Kommunen/ Landkreisen in Entwicklungs- und/oder Transformationsländern von Seiten des Bundes oder der Länder Unterstützung bezüglich folgender Punkte? *(Mehrfachnennung möglich)*

☐ fachliche Beratung
☐ Koordinierung
☐ finanzielle Unterstützung
☐ rechtliche Sicherheit
☐ Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen in Deutschland (Plattform)
☐ sonstiges:
☐ Transparenz/ Informationen über die Tätigkeiten anderer Akteure
☐ keine Unterstützung gewünscht

C. Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs-/ Transformationsländern

Partnerstadt:	**im Land:**	**Seit (mm/jjjj):**

Bitte kopieren Sie diese Seite wenn nötig und füllen Sie für jede Partnerkommune in Entwicklungs-/ Transformationsländern den Fragekomplex gesondert aus. Bitte antworten Sie möglichst in Stichworten.

20a. Um welche Form der Zusammenarbeit handelt es sich?

☐ Partnerschaft ☐ Freundschaft ☐ Kontakt ☐ Projektpartnerschaft

Inhalte der Zusammenarbeit:

20 b. Wie bewerten Sie Ihre aktuelle Zusammenarbeit?

☐ sehr gut ☐ gut ☐ befriedigend ☐ ausreichend ☐ Kontakt eingeschlafen

20 c. Wie finanzieren Sie Ihre Zusammenarbeit? *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ Partnerschaftsverein ☐ Eigenmittel ☐ sonstiges: ☐ weiß nicht

20 d. Was war die ausschlaggebende Motivation für diese Entwicklungszusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 e. Was sehen Sie als Stärken und Erfolgsfaktoren Ihrer Zusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 f. Was sehen Sie als Schwächen und Probleme Ihrer Zusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 g. Findet im Rahmen dieser Zusammenarbeit Personalaustausch statt? *(Mehrfachnennungen möglich)*

Aus Ihrer Kommune/ Kreis in die Partnerregion?	*Aus der Partnerregion in Ihre Kommune/Kreis?*
☐ ja, im Zuge regelmäßiger Projekte	☐ ja, im Zuge regelmäßiger Projekte
☐ ja, im Zuge unregelmäßiger Projekte	☐ ja, im Zuge unregelmäßiger Projekte
☐ ja, im Zuge regelmäßiger Besuche zur Kontaktpflege	☐ ja, im Zuge regelmäßiger Besuche zur Kontaktpflege
☐ nein, da:	☐ nein, da:

20 h. Auf welche Art und Weise überprüfen Sie Ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten in der Partnerkommune? *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ durch eine regelmäßige Berichtspflicht der Partner	☐ sonstiges:
☐ im Zuge regelmäßiger Besuche vor Ort	☐ Überprüfung erfolgt nicht
☐ mittels Partnerorganisationen/ NROs vor Ort	☐ nicht bekannt

C. Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs-/ Transformationsländern

Partnerstadt:	**im Land:**	**Seit (mm/jjjj):**

Bitte kopieren Sie diese Seite wenn nötig und füllen Sie für jede Partnerkommune in Entwicklungs-/ Transformationsländern den Fragekomplex gesondert aus. Bitte antworten Sie möglichst in Stichworten.

20a. Um welche Form der Zusammenarbeit handelt es sich?

☐ Partnerschaft ☐ Freundschaft ☐ Kontakt ☐ Projektpartnerschaft

Inhalte der Zusammenarbeit:

20 b. Wie bewerten Sie Ihre aktuelle Zusammenarbeit?

☐ sehr gut ☐ gut ☐ befriedigend ☐ ausreichend ☐ Kontakt eingeschlafen

20 c. Wie finanzieren Sie Ihre Zusammenarbeit? *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ Partnerschaftsverein ☐ Eigenmittel ☐ sonstiges: ☐ weiß nicht

20 d. Was war die ausschlaggebende Motivation für diese Entwicklungszusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 e. Was sehen Sie als Stärken und Erfolgsfaktoren Ihrer Zusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 f. Was sehen Sie als Schwächen und Probleme Ihrer Zusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 g. Findet im Rahmen dieser Zusammenarbeit Personalaustausch statt? *(Mehrfachnennungen möglich)*

Aus Ihrer Kommune/ Kreis in die Partnerregion?	*Aus der Partnerregion in Ihre Kommune/Kreis?*
☐ ja, im Zuge regelmäßiger Projekte	☐ ja, im Zuge regelmäßiger Projekte
☐ ja, im Zuge unregelmäßiger Projekte	☐ ja, im Zuge unregelmäßiger Projekte
☐ ja, im Zuge regelmäßiger Besuche zur Kontaktpflege	☐ ja, im Zuge regelmäßiger Besuche zur Kontaktpflege
☐ nein, da:	☐ nein, da:

20 h. Auf welche Art und Weise überprüfen Sie Ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten in der Partnerkommune? *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ durch eine regelmäßige Berichtspflicht der Partner	☐ sonstiges:
☐ im Zuge regelmäßiger Besuche vor Ort	☐ Überprüfung erfolgt nicht
☐ mittels Partnerorganisationen/ NROs vor Ort	☐ nicht bekannt

C. Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs-/ Transformationsländern

Partnerstadt:	**im Land:**	**Seit (mm/jjjj):**

Bitte kopieren Sie diese Seite wenn nötig und füllen Sie für jede Partnerkommune in Entwicklungs-/ Transformationsländern den Fragekomplex gesondert aus. Bitte antworten Sie möglichst in Stichworten.

20a. Um welche Form der Zusammenarbeit handelt es sich?

☐ Partnerschaft ☐ Freundschaft ☐ Kontakt ☐ Projektpartnerschaft

Inhalte der Zusammenarbeit:

20 b. Wie bewerten Sie Ihre aktuelle Zusammenarbeit?

☐ sehr gut ☐ gut ☐ befriedigend ☐ ausreichend ☐ Kontakt eingeschlafen

20 c. Wie finanzieren Sie Ihre Zusammenarbeit? *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ Partnerschaftsverein ☐ Eigenmittel ☐ sonstiges: ☐ weiß nicht

20 d. Was war die ausschlaggebende Motivation für diese Entwicklungszusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 e. Was sehen Sie als Stärken und Erfolgsfaktoren Ihrer Zusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 f. Was sehen Sie als Schwächen und Probleme Ihrer Zusammenarbeit?

☐:

☐ weiß nicht

20 g. Findet im Rahmen dieser Zusammenarbeit Personalaustausch statt? *(Mehrfachnennungen möglich)*

Aus Ihrer Kommune/ Kreis in die Partnerregion?	*Aus der Partnerregion in Ihre Kommune/Kreis?*
☐ ja, im Zuge regelmäßiger Projekte	☐ ja, im Zuge regelmäßiger Projekte
☐ ja, im Zuge unregelmäßiger Projekte	☐ ja, im Zuge unregelmäßiger Projekte
☐ ja, im Zuge regelmäßiger Besuche zur Kontaktpflege	☐ ja, im Zuge regelmäßiger Besuche zur Kontaktpflege
☐ nein, da:	☐ nein, da:

20 h. Auf welche Art und Weise überprüfen Sie Ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten in der Partnerkommune? *(Mehrfachnennungen möglich)*

☐ durch eine regelmäßige Berichtspflicht der Partner ☐ sonstiges:

☐ im Zuge regelmäßiger Besuche vor Ort ☐ Überprüfung erfolgt nicht

☐ mittels Partnerorganisationen/ NROs vor Ort ☐ nicht bekannt

D. Allgemeine Einschätzung der Entwicklungspolitik Ihrer Kommune

21. Welchen Mehrwert sehen Sie in der entwicklungspolitischen Arbeit für Ihre Kommune?

22. Worin sehen Sie die Vorteile Ihrer Entwicklungszusammenarbeit für Ihre Partnerkommunen?

23. Worin sehen Sie die möglichen Vorteile und Besonderheiten der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der nationalen und/oder internationalen Entwicklungszusammenarbeit? *(Mehrfachnennungen möglich)*

- ☐ spezifisches kommunales Know-How
- ☐ Bürgernähe
- ☐ Kenntnisse der konkreten Bedingungen vor Ort über langjährige Städtepartnerschaften oder Ähnliches
- ☐ Bedarfsorientierung
- ☐ Verzahnung von Innen- und Außenorientierung der kommunalen Politik
- ☐ flexible Zeitplanungen
- ☐ Zusammenarbeit auf Augenhöhe
- ☐ Unabhängigkeit von den spezifischen Konstellationen nationaler und internationaler Interessen
- ☐ sonstiges:
- ☐ keine Meinung

Vielen herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen möglichst bis zum **31. Juli 2008**
(spätestens bis zum 31. August 2008)
per E-Mail oder Post zurück an:

fragebogen@die-gdi.de

oder an das

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Stichwort: Fragebogen
Tulpenfeld 6
D - 53113 Bonn

Für Nachfragen oder Kommentare stehen Ihnen Frau Katrin Fröhlich und Herr Bernd Lämmlin jederzeit gern zur Verfügung:

Katrin Fröhlich
Telefon: 0228 / 94927-297
E-Mail: katrin.froehlich@die-gdi.de

Bernd Lämmlin
Telefon: 0228/ 94927-298
E-Mail: bernd.laemmlin@die-gdi.de

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung, 225 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

Loewe, Markus: Soziale Sicherung, informeller Sektor und das Potenzial von Kleinstver sicherungen, 221 S., Nomos, Baden-Baden 2009, ISBN 978-3-8329-4017-1 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 4)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Springer-Verlag

Scheumann, Waltina / Susanne Neubert / Martin Kipping (Hrsg.): Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance, 416 S., Berlin 2008, ISBN 978-3-540-76706-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe *„Studies"* ersetzt.

Studies

43 *Altenburg, Tilman et al.:* Biodiesel in India**:** value chain organisation and policy options for rural development,139 S., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-379-0

42 *Haldenwang, Christian von et al.:* Kommunale Steuerverwaltung im Kontext des peruanischen Dezentralisierungsprozesses: Das Modell der semi-autonomen Steueragenturen, 141 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-378-3

41 Richerzhagen*, Carmen et al.:* Energy Efficiency in Buildings in China: policies, barriers and opportunities, 121 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-377-6

40 *Lundsgaarde, Erik:* Building Long-Term Scenarios for Development: The Methodological State of the Art with an Application to Foreign Direct Investment in Africa, 107 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-376-9

39 *Kosow, Hannah / Robert Gaßner:* Methods of Future and Scenario Analysis: Overview, Assessment, and Selection Criteria, 120 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-375-2

38 *Klingebiel, Stephan et al.*: Donor Contribution to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture, 124 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-373-8

37 *Brüntrup, Michael et al.*: Monitoring Economic Partnership Agreements, 260 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-372-2

36 *Brüntrup, Michael et al.*: Politique commerciale et développement agricole au Sénégal : Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international, 157 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-369-2

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

Discussion Paper

24/2008 *Sushko, Oleksandr:* The Impact of Russia on Governance Structures in Ukraine, 32 p., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-415-5

22/2008 *Liebig, Klaus / Jürgen Wiemann:* Personalentwicklungsbedarf in der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit, 77 p., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-413-1

21/2008 *Liebig, Klaus / Gerhard Ressel / Ulrike Rondorf:* Dutch Disease: Ökonomische Prozesse und Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit, 28 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-411-7

20/2008 *Wiemann, Jürgen:* Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, 55 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-408-7

19/2008 *Kästner, Antje:* From Chaos to Pragmatism? The Domestic Dimension of Russian Foreign Policy 1991–2008, 61 p., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-409-4

18/2008 *Pomerleano, Michael:* Developing Regional Financial Markets – The Case of East Asia, 24 p., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-406-3

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:
http://www.die-gdi.de