

*Bonn Action Plan*  
– for strengthening city to city cooperations.  
*Bonner Aktionsplan*  
– zur Stärkung kommunaler Partnerschaften.

*Hauptveranstalter:* Towns & Development; InWEnt gGmbH – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt.

*Unterstützer:* Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; Local Governments für Sustainability ICLEI; Zentrum für Internationale Zusammenarbeit, Bonn; Stadt Bonn; Nord-Süd-Zentrum des Europarats; Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit, Bremen; CEMR/Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion.



## Inhalt

Vorwort .....	7
Foreword .....	9
 Bonn Action Plan – Bonner Aktionsplan	
 Deutsch .....	11
 English.....	16
 Christine Brookfield, Task Manager, Europe, Towns & Development:	
 POLITIKFORUM: NEUE WEGE IN DER KOMMUNALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT: "HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN FÜR CITY-TO-CITY CO-OPERATION". BEITRAG ZU UMFragen UND AUSWERTUNGEN ÜBER JOINT ACTION .....	20
 POLICY FORUM: NEW DIRECTIONS IN LOCAL DEVELOPMENT: "CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR CITY-TO-CITY CO-OPERATION. INPUT PAPER ON JOINT ACTION SURVEYS .....	40
 Publikationen .....	 58



## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

der Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung (Johannesburg, September 2002) betonte die Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung aller Entscheidungsträger an der kommunalen Entwicklung. Die internationalen Institutionen, nationalen Regierungen und die Städte- und Gemeindeverwaltungen wurden dazu aufgerufen, mit allen relevanten Partnern zusammenzuarbeiten und zu versuchen, gemeinsame Entwicklungsziele zu definieren und sie auch zu erreichen. Towns & Development (T&D), dessen Schwerpunkt die Förderung gemeinsamen Handelns von Städte- und Gemeindeverwaltungen und den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zur Stärkung lokaler Partnerschaftsaktivitäten ist, und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWent gGmbH, haben diesen Aufruf sehr begrüßt.

Die Deklaration der Bürgermeister auf dem Johannesburger Gipfel hob hervor, dass viele Städte und Gemeinderäte bereits partizipative Planungsprozesse mit NROs und anderen Entscheidungsträgern im Rahmen der Programme der Lokalen Agenda 21 übernommen und umgesetzt haben. Städte und kommunale Regierungen arbeiten darüber hinaus immer stärker in internationalen Partnerschaften zusammen, oft unterstützt durch nationale oder internationale Förderprogramme, und kooperieren dabei an gegebener Stelle mit NROs, Bürgerinitiativen, dem privaten und dem freiwilligen Sektor sowie der Wissenschaft. UN-Habitat hat eine derartige 'Zusammenarbeit von Stadt zu Stadt' als ein wirkungsvolles Instrument für den neuen Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet, bei dem ein gegenseitiges Lernen durch den bedarfsorientierten Austausch von Fachwissen und aktiver Erfahrung unter den Praktikern, und nicht das traditionelle Auferlegen vorgefertigter Lösungen von oben nach unten, im Vordergrund steht.

Ein beachtenswertes Ergebnis des Johannesburger Gipfels war die Gründung der Partnerschaft für die Entwicklung lokaler Funktionen (Partnership for Local Capacity Development / PLCD) durch UN-Habitat und die World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WAC-LAC), unterstützt von einigen NROs und anderen interessierten Organisationen. Aufgabe dieser Partnerschaft ist es, die Geschlossenheit und Gesamteffizienz der verfügbaren internationalen Unterstützung für die Entwicklung lokaler Funktionen für eine nachhaltige Urbanisierung zu fördern. Eine jüngere, bedeutende Parallelentwicklung bei der Verfolgung des Partnerschaftsansatzes (auf nationaler Ebene) war die Gründung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt in Deutschland. Diese Organisation ist ein einzigartiges Joint Venture zwischen nationalen, regionalen und kommunalen Entscheidungsträgern, NROs, der Wirtschaft und den Gewerkschaften. Ihre Aufgabe ist es, lokalen Kräften Informationen, Beratung, Hilfestellung und Fortbildungen über den Einsatz effektiver Nord-Süd-Kooperationsprojekte anzubieten. Diese strukturierte Partnerschaft hat das Potenzial, die einzelnen Beiträge aller Sektoren zur Nord-Süd-Kooperation zu optimieren, und stellt somit ein interessantes Modell dar, welche inzwischen europaweite Beachtung findet.

Da die Herausforderungen der wachsenden Verstädterung mittlerweile von der internationalen Gemeinschaft mehr Aufmerksamkeit denn je erhalten – und just da die internationale Vereinigung United Cities and Local Governments im Begriff ist, sich zu formieren, um den kommunalen Entscheidungsträgern weltweit zu helfen, sich diesen Herausforderungen zu stellen – sahen Towns & Development und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt die Zeit für gekommen, ein Politikforum auf breiter Basis einzuberufen, um eine Bestandsaufnahme der Arbeit der Kommunen und NROs bei der Entwicklung lokaler Funktionen im Rahmen der Zusammenarbeit

von Stadt zu Stadt zu machen, sowie möglicherweise die Richtung für eine zukünftige Politik und eine gemeinsame Vorgehensweise auf diesem Gebiet zu weisen.

Das Politikforum fand am 12. und 13. Dezember 2003 in Bonn, Deutschland, auf freundliche Einladung der Oberbürgermeisterin von Bonn, Frau Bärbel Dieckmann, statt. Die Organisation der Veranstaltung wurde unterstützt vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/gtz, dem internationalen Rat für lokale Umweltinitiativen, dem Zentrum für internationale Zusammenarbeit/Bonn, der Stadt Bonn, dem Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit Bremen, dem Nord-Süd-Zentrum des Europarats, und der CEMR/RGRE – German Section und dem European Centre for Development Policy Management/ECDPM.

Im Vorfeld des Forums wurde eine Umfrage zur internationalen städtischen Zusammenarbeit unter nationalen Kommunalverbänden in Europa sowie ausgewählten NROs durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Umfrage dienten als ein wichtiger Ausgangsbeitrag zum Forum. Eine Zusammenfassung der Umfrage ist diesem Forumsbericht beigelegt (ab Seite 20). Ein erstes wichtiges Ergebnis des Forums ist der 'Bonner Aktionsplan', der den Konsens der Teilnehmer in Bezug auf zukünftige Aktionsfelder und politische Richtungen widerspiegelt. Eine Kopie des Bonner Aktionsplans findet sich im Anhang. Wir hoffen, dass der Aktionsplan als Richtlinie für zukünftige Aktionen und mehr Zusammenarbeit aller beteiligten Kräfte dienen wird und danken daher allen Teilnehmern und den entsprechenden Organisationen für ihren Willen, den Bonner Aktionsplan umzusetzen.

Ulrich Nitschke

*InWEnt gGmbH, Leiter der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt*

Jan Rademacher

*Koordinator Towns & Development*

## FOREWORD

Dear readers,

the World Summit on Sustainable Development (Johannesburg, September 2002) highlighted the need for stakeholders' active engagement in local development. The Summit called upon international institutions, national governments and local authorities to work together with all relevant partners in seeking to define and achieve shared development goals. This call has been warmly welcomed by Towns & Development (T&D), whose main focus has been the promotion of joint action by local authorities and NGOs for strengthening local capacity through partnerships, and by the Service Agency 'Communities in One World'/ Capacity Building International/ InWEnt.

At the local level, as highlighted by the Mayors' Declaration at the Johannesburg Summit, many cities and local governments have adopted and implemented participatory planning processes with NGOs and other stakeholders in the framework of Local Agenda 21 programmes. Moreover, cities and local governments have increasingly been working together in international partnerships, often with the help of national or international support programmes and collaborating, as appropriate, with NGOs, community groups, the private and voluntary sectors, and academia. Such 'city-to-city cooperation' has been described by UN-Habitat as a powerful tool in the new approach to development cooperation, which emphasises the demand-led sharing of operational experience among practitioners, the exchange of know-how and mutual learning, as opposed to the traditional top-down provision of ready-made solutions.

A notable outcome of the Johannesburg Summit was the launch by UN-Habitat and the World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), with the support of NGOs and other interested organisations, of the Partnership for Local Capacity Development (PLCD). The mission of this partnership is 'to promote cohesion and collective efficiency in the international support available to the development of local capacities for sustainable urbanisation'. A parallel recent significant development in the pursuit of partnership approaches (at national level) has been the launch in Germany of the Service Agency 'Communities in One World'. This organisation is an unique joint venture between national, regional and local government, NGOs, business and trade unions, which has the mission of providing information, advice, guidance and training to local actors over the implementation of effective North-South cooperation projects. This structured partnership has the potential to optimise all sectors' individual contributions to North-South cooperation, and thus offers an interesting model.

With the challenges of growing urbanisation now being recognised by the international community as never before – and just as the international association United Cities and Local Governments is in process of being formed to help local governments worldwide to address these challenges – Towns & Development and the Service Agency 'Communities in One World' thought the time was ripe to convene a broadly-based Policy Forum to review the 'state of the art' of local capacity development work by local governments and NGOs within the framework of City-to-City Cooperation and to seek to point the direction for future policies and collective action in this field.

The Policy Forum took place in Bonn, Germany, on the kind invitation of the Lord Mayor of Bonn, Mrs. Bärbel Dieckmann, on 12-13 December 2003. The organisation of the event was supported by the German Federal Ministry for Cooperation and Development; the Deutsche Gesellschaft für Tech. Zusammenarbeit/gtz, International Council for Local Environmental Initiatives; Centre for International Cooperation/ Bonn; the City of Bonn; State Office for Develop-

ment Cooperation Bremen; North-South Centre of the Council of Europe; CEMR/RGRE – German Section and European Centre for Development Policy Management.

Previous to the Forum a survey on municipal international cooperation among national local authority associations in Europe and a number of selected NGOs was undertaken. The results of this survey provided a main input to the forum. An executive summary of the survey is attached with this report on the Forum (page 40). A main outcome of the Forum so far has been the 'Bonn Action Plan' which reflects the consensus by the participants on future action areas and policy directions. A copy of the Bonn Action Plan is attached with this report. We hope that the Action Plan may serve as a guideline for future action and more co-operation by all actors involved and we therefore thank all participants and respective organisations for their commitment to implement the Bonn Action Plan.

Jan Rademacher  
*Coordinator Towns & Development*

Ulrich Nitschke  
*InWEnt gGmbH, Head of Service Agency Communities in One World*

# Bonner Aktionsplan

## POLITIKFORUM

***Neue Wege in der kommunalen Entwicklung: Herausforderungen und Perspektiven für Städtekooperationen und Projektpartnerschaften***  
***Altes Rathaus, Bonn, 12-13 Dezember 2003***

### Präambel

Der Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung ("Rio +10", Johannesburg) betonte erneut die Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung aller Entscheidungsträger an kommunalen Entwicklungsinitiativen. Es war nicht das erste Mal, dass eine solche Notwendigkeit hervorgehoben wurde. Die Konferenz "Städte und Entwicklungszusammenarbeit", die 1983 von der UNESCO, IULA und UTO in Florenz veranstaltet wurde, war eines der ersten Treffen, bei dem diese Notwendigkeit zum Ausdruck kam – wenn auch etwas anders formuliert, in einem anderem Rahmen und vor allem in Bezug auf Städtepartnerschaften. 1985 folgte dann die Kölner Konferenz "Von der Wohltätigkeit zur Gerechtigkeit", aus der das Netzwerk "Städte & Entwicklung" (*Towns & Development*) hervorging, indem die kommunalen Regierungen und Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) in der Frage der Entwicklungszusammenarbeit zusammengeführt wurden.

In den folgenden zwei Jahrzehnten entstanden weltweit zahlreiche Initiativen zu internationalen Städtekooperationen und Bindungen, die heute unter den Namen *City-to-City Cooperation* oder *Municipal International Cooperation* bekannt sind. Begleitet, unterstützt und gefördert wurde diese Entwicklung von einer ebenfalls wachsenden Anzahl von Hilfsorganisationen und Netzwerken, die auf und zwischen den vielen verschiedenen Ebenen arbeiten. Ein beachtenswertes Beispiel hierfür ist der 1990 gegründete Internationale Rat für Lokale Umweltinitiativen (ICLEI; heute: *Local Governments for Sustainability*), der eine gewichtige Stimme der kommunalen Regierungen auf internationaler Ebene darstellt und auch der Ideeninitiator für die Prozesse der Lokalen Agenda 21 ist, welche alle Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene zusammenbringt.

Internationale Partnerschaften zwischen kommunalen Regierungen haben das Ziel, geeignete Lösungen für gleichartige Probleme zu entwickeln und nachhaltige Strategien zu finden und durchzuführen, indem sie gleichwohl mit NROs, Bürgerinitiativen, dem privaten und dem freiwilligen Sektor sowie der Wissenschaft zusammenarbeiten.

Die Gipfelkonferenzen der Vereinten Nationen in Rio ('Erdgipfel' 1992), Istanbul (Habitat II 'Stadtgipfel', 1996) und Johannesburg (2002), und insbesondere der Beitrag seitens der kommunalen Regierungen und Nicht-Regierungsorganisationen zu diesen Gipfelkonferenzen, bedeuteten insofern einen Wendepunkt, da nun die Aufmerksamkeit verstärkt auf die bedeutende Rolle der kommunalen Regierungen in diesem Prozess gerichtet wurde. Zudem wurde die Notwendigkeit der Zusammenarbeit aller Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene, ergänzend zu den nationalen und internationalen Bemühungen, für das Erreichen einer nachhaltigen

Entwicklung herausgestellt. Die Förderung einer guten Regierungsführung auf kommunaler Ebene wurde hierbei als eine der Schlüsselfragen gebührend anerkannt. Darüber hinaus können die Millenniums-Entwicklungsziele nur erreicht werden, wenn man die bedeutende Rolle der kommunalen Regierungen berücksichtigt und förderliche Rahmenbedingungen für Partnerschaften zwischen allen Entscheidungsträgern schafft.

Hauptziel des Bonner Politikforums war eine 'Bestandsaufnahme' der Arbeit der kommunalen Regierungen, NROs und anderer bei der Entwicklung lokaler Funktionen, sowie der Versuch, die Richtung für eine zukünftige Politik und eine gemeinsame Vorgehensweise auf diesem Gebiet im Rahmen der *City-to-City Cooperation* zu weisen und damit mehr und besser ausgestattete Partnerschaften zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurden Repräsentanten einer Reihe nationaler und internationaler Organisationen, Institutionen und Städte aus dem Norden, Osten und Süden zum Forum eingeladen, um an dem Informationsaustausch und den Erfahrungsdiskussionen teilzunehmen und die Hauptfelder zukünftiger Aktionen aufzuzeigen, sowie Mittel und Wege festzulegen, wie der Johannesburger Aktionsplan auf kommunaler Ebene umgesetzt werden kann.

## C2C

Als eine allgemeine Definition versteht man unter *City-to-City Cooperation (C2C)* alle möglichen Arten von internationalen Beziehungen auf jeder beliebigen Ebene zwischen Städte- oder Gemeindeverwaltungen in zwei oder mehreren Ländern, die unabhängig von externer Hilfe in bestimmten Fragen, bei denen ein gemeinsames Interesse besteht, zusammenarbeiten. Im Rahmen des Politikforums bedeutet C2C darüber hinaus eine Kooperationsvereinbarung bzw. ein Projekt zwischen zwei Städten und Gemeinden, mit dem Schwerpunkt eines entwicklungsorientierten Fach- und Führungskräftetrainings auf der Grundlage einer gleichberechtigten Partnerschaft und dem gemeinsamen Handeln von öffentlichen Behörden, NROs, CBOs, sowie dem privaten und informellen Sektor. In diesem Zusammenhang ist C2C als ein inklusiver Begriff aufzufassen, der die verschiedenen anderen verwendeten Begriffe umschließt.

Zusammenfassend können einige der Hauptvorteile von *C2C Cooperation* wie folgt beschrieben werden:

- Gegenseitige Lernerfahrung
- Von unten nach oben ausgerichtet, bedarfsorientiert, und in inklusiven Partnerschaften verwurzelt
- Basis für langfristige Entwicklungspartnerschaften auf kommunaler Ebene
- Bietet maßgeschneiderte Weiterbildungsprogramme für Fach- und Führungskräfte auf einer gleichrangigen Basis
- Stärkt und verbessert das Regieren auf kommunaler Ebene
- Fördert das globale Bewusstsein für Umwelt- und Entwicklungsfragen
- Kosteneffektivität

**Gemeinsames Handeln** Die Zusammenarbeit und die Partnerschaften zwischen den einzelnen Behörden und Organisationen auf kommunaler Ebene wurden unter dem Namen 'gemeinsames Handeln' (Joint Action) bekannt. 'Gemeinsames Handeln' gilt mittlerweile als ein unentbehrlicher und integraler Teil

von *C2C Cooperation* und den Strategien lokaler nachhaltiger Entwicklung, sowie als ein Ansatz, der auf allen Ebenen verfolgt werden sollte. Die Vorgehensweise des 'gemeinsames Handelns' hilft dabei zu gewährleisten, dass sich die Aktivitäten und Weiterbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte nach dem tatsächlichen Bedarf richten.

Es leuchtet ein, dass 'gemeinsames Handeln' je nach Kontext und Handlungsebene variieren kann und es daher unerlässlich ist, die spezifischen Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller involvierten Kräfte bezüglich der erwähnten Kontexte und Handlungsebenen abzustimmen und festzulegen. Der gemeinsame Nenner ist hierbei die gemeinsame Verantwortung sowohl für den gleichberechtigten Prozess als auch für die Ergebnisse.

**Die Herausforderung** Ungeachtet einer wachsenden Anerkennung der Vorteile von C2C und der Wertschätzung der Vorgehensweise des 'gemeinsames Handelns', was sich in einer steigenden Anzahl von Aktivitäten und Initiativen widerspiegelt, ist es weiterhin notwendig, C2C zu stärken und zu unterstützen, aber auch dafür zu sorgen, dass die unternommenen Maßnahmen den von allen beteiligten Partnern erkannten und aufgezeigten Bedürfnissen und Prioritäten entsprechen.

Ein Zusammenlaufen von Denken und Praxis zeigt sich eindeutig in dem "neuen" Paradigma der Entwicklungszusammenarbeit, das nun von den UN-Organisationen und anderen Schlüsselkräften gefördert wird, und das von Partnerschaften geprägt ist, die von unten nach oben verlaufen, auf Informationsaustausch und gegenseitigem Lernen basieren und sich dem Entwickeln von Ideen aus der Praxis heraus verschrieben haben.

Dieses Zusammenlaufen eröffnet die Möglichkeit, C2C in die vorherrschende Entwicklung zu rücken und sicherzustellen, dass die Unterstützung für C2C bedarfsorientierter wird, wodurch die oftmals existierende Kluft zwischen Politik und Praxis überwunden werden kann. Eine große Herausforderung ist dabei, C2C in die nationale Entwicklungspolitik und die Programme internationaler Entwicklungsorganisationen zu integrieren, sowie eine entsprechende Einbettung in Dezentralisierungsprozesse zu gewährleisten.

**Handlungsfelder** In den diversen Diskussionen verständigten sich die Teilnehmer des Politikforums auf die Unterstützung von Initiativen und Aktionen, wie z.B. strategischer Lobbyarbeit gegenüber nationalen Regierungen und internationalen Organisationen, damit die wesentlichen Fragen auf den nationalen und internationalen Tagesordnungen bleiben, und auf eine Mithilfe bei der Entwicklung und Anwendung neuer politischer Praktiken, die auf eine stärkere Wirkung von *C2C Cooperation* und 'gemeinsamem Handeln' bezüglich kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien und der Anwendung des Johannesburger Aktionsplans abzielen. Dabei wurden die folgenden Handlungsfelder aufgezeigt:

***Netzwerkarbeit / Informationsaustausch***

- Bereitstellung von Instrumenten und Einrichtungen zum Informationsaustausch, wie z.B. nationale Gespräche am runden Tisch und regionale Treffen

- Ermitteln von Wissenslücken und Gebieten der Weiterforschung, sowie die Entwicklung von Vorschlägen
- Unterstützung von Weiterbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte zur Bildung nationaler und internationaler Netzwerke der kommunalen Regierungen und der Zivilbevölkerung
- Vermeidung von Konkurrenzdenken durch verbesserte Zusammenarbeit aller Akteure

### ***Lobbyismus / Fürsprache / Kampagnenarbeit***

- Förderung und Vermittlung bei (internationaler) Zusammenarbeit zwischen kommunalen Regierungen, Zivilbevölkerung und anderen Entscheidungsträgern; Erkennen der Notwendigkeit nationaler und internationaler Netzwerkarbeit und Hilfestrukturen
- Stärkung von Bewusstsein und Verständnis bei den Regierungen für das Potenzial von C2C Cooperation und die Notwendigkeit praktischer Unterstützung

### ***Änderungen der Politik***

- Integration von C2C in die nationale Entwicklungspolitik bei gebührender Anerkennung der spezifischen Erfordernisse und Vorteile von C2C
- Stärkung und Förderung der Integration von Aktionen im Bereich C2C/'gemeinsames Handeln' in die Programme multilateraler Entwicklungsorganisationen
- Konzentration von C2C auf strategische Punkte und Prozesse, wie z.B. kommunale Selbstverwaltung und (die Entwicklung von) Strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung und des städtisch-ländlichen Übergangsraumes

### ***Unterstützungsstrukturen***

- Einrichtung (nationaler/internationaler) Unterstützungsstrukturen für die Weiterbildung von Fach- und Führungskräften für (nationale/internationale) Netzwerke kommunaler Regierungen und der Zivilbevölkerung und für den Informations- und Erfahrungsaustausch
- Aktive Beteiligung nationaler Verbände der Kommunen an C2C und die Bereitstellung von C2C-Diensten für ihre Mitglieder

### ***Finanzierung / Geldquellen***

- Einrichtung von (Mitfinanzierungs-) Instrumenten auf den geeigneten Ebenen für Projektaktivitäten und für nationale und internationale Hilfevereinbarungen
- Die speziellen Bedürfnisse und Erfordernisse von C2C bezüglich des (langfristigen) Zeitrahmens und der Beteiligung vieler Entscheidungsträger sind bei jeglichen Vereinbarungen zu berücksichtigen

**Fortsetzungsprozess** Mit Unterstützung der Forumsteilnehmer haben sich die Hauptveranstalter des Politikforums, *Towns & Development* und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, zu den nachfolgenden Aktionen als Teil des direkten Fortsetzungsprozesses des Forums verpflichtet, und möchten diejenigen, die nicht auf diesem Forum vertreten waren, dazu einladen, Initiativen, die sich auf die oben aufgeführten Handlungsfelder richten, mit zu unterstützen:

- Veröffentlichung und Verbreitung des Forumsberichts & des Aktionsplans
- Einrichtung eines Mechanismus zum Informationsaustausch
- Erstellung von Vorschlägen für Pilotprojekte und die Stärkung von Hilfevereinbarungen in Hinblick auf die Entwicklung und Anwendung eines Programms zur Förderung und Unterstützung von Aktivitäten zur lokalen nachhaltigen Entwicklung, basierend auf den Prinzipien von C2C/'gemeinsames Handeln'.
- Folgetreffen zwecks Erfahrungsabgleich in angemessenen Zeitabständen durch die Hauptveranstalter

**Die Verwirklichung** Bezogen auf den Fortsetzungsprozess und die oben aufgeführten Handlungsfelder sollten eine Reihe kommender Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Organisation einer (koordinierten) Serie internationaler Treffen, die spezielle Themen im Rahmen von *C2C Cooperation* behandeln, und der Einrichtung eines kontinuierlichen Informations- und Erfahrungsaustausches, gesehen werden:

- Expertenseminar "Entwicklung der Regierungsführung auf kommunaler Ebene im Rahmen von Municipal International Cooperation", veranstaltet vom Europäischen Zentrum für Management der Entwicklungspolitik (Maastricht, Niederlande; vorläufiges Datum: Februar 2004)
- Bürgermeisterforum "Local Renewables 2004", veranstaltet von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt u.a. (Bonn, Deutschland; 30./31. Mai 2004)
- Eine Konferenz zum Thema "Soziale Normen und Nachhaltigkeit: Die Rolle der kommunalen Regierung" (im Kontext der Zusammenarbeit zwischen Afrika and Europa), veranstaltet vom Nord-Süd-Zentrum des Europarats (vorläufiges Datum: Oktober 2004).
- UN-Habitat veranstaltet auf dem 2. World Urban Forum (September 2004 in Barcelona, Spanien) gemeinsam mit anderen Partnern des Bonner Aktionsplans (Town & Development, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, ICLEI u.a.) einen Multi-Entscheidungsträger-Dialog zur Fortschreibung von internationalen Städtekooperationen.

# Bonn Action Plan

## POLICY FORUM

*New Directions in Local Development: Challenges and Perspectives for City-to-City Cooperation*

*Old Town Hall, Bonn, 12-13 December 2003*

### Preamble

The World Summit on Sustainable Development ("Rio +10", Johannesburg) re-emphasised the need for the active engagement of all "stakeholders" in local development initiatives. This was not the first occasion on which this need was highlighted. In 1983 the 'Towns and Cooperation for Development' conference organised by UNESCO, IULA and UTO in Florence, was one of the first meetings in which this need was expressed, all be it in a different wording and setting and in specific relation to city linking and twinning. This was followed by the 1985 Cologne Conference "From Charity to Justice" which led to the establishment of the Towns & Development network by bringing together local governments and NGOs on the issue of development cooperation.

Over the next two decades this was followed by a strong world-wide growth of twinning and linking initiatives now known as City-to-City cooperation or Municipal International Cooperation. This growth was accompanied, supported and promoted by a growing range of support organisations and networks, working at, and between, many different levels. A notable example was the establishment of the International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) in 1990, which has been an important voice of local government at international level and the instigator of idea of Local Agenda 21 processes which bring together all stakeholders at local level.

Collaborating as appropriate with NGOs, community groups, the private and voluntary sectors, and academia, international partnerships between local governments are seeking to fashion appropriate solutions to shared problems and to identify and implement sustainable strategies.

The United Nations Summit conferences in Rio (Earth Summit, 1992), Istanbul (Habitat II City Summit, 1996) and Johannesburg (2002), and especially the local government and non-government organisations' inputs thereto, have marked a turning point, by focusing attention on the important role of local government in the process and by highlighting the need for cooperation between all the stakeholders at local level, complementary to national and international efforts, in achieving sustainable development. Promoting good local (self) governance has duly been recognised as a key issue. Moreover, the Millennium Development Goals can only be achieved by taking account of the important role local government has to play and by providing a conducive environment for partnerships between all stakeholders.

The main purpose of the Bonn Policy Forum was to review the 'state of the art' of local capacity development work by local governments, NGOs

and others and to seek to point the direction for future policies and collective action in this field within the framework of City-to-City Cooperation, leading to more and better equipped partnerships. To achieve this a range of national and international organisations, institutions and cities, from North, East and South, were invited to be represented at the Forum, and take part in an exchange of information and discussion of experiences with the aim to identify the main areas of future action and define ways and means of implementing the Jo'burg plan of action at local level.

## **C2C**

As a general definition what is known as City-to-City cooperation (C2C) covers all possible forms of relationship between local authorities at any level in two or more countries which are collaborating together over matters of mutual interest, whether with or without external support. Within the scope of the Policy Forum C2C is understood to mean a cooperation agreement/project between two cities focusing on development oriented capacity building based upon the principle of equal partnership and joint working between public authorities, NGOs, CBOs, the private sector and the informal sector. In this context C2C should be understood as an inclusive term which covers various different terms used.

In summary some of the main benefits of C2C cooperation can be described as follows:

- Two way learning experience
- Bottom-up, demand driven, and rooted in inclusive partnerships
- Basis for long term partnerships for development at local level
- Providing tailor-made capacity building on a peer-to-peer basis
- Strengthening and improving governance at local level
- Fostering of global awareness regarding issues related to environment and development
- Cost effective

## **Joint Action**

The cooperation and partnerships between the various authorities and organisations working at local level have become known as Joint Action. Joint Action is now recognised as an indispensable and integral part of C2C cooperation and of local sustainable development strategies and as an approach that is to be pursued at all levels. The use of the Joint Action approach will help ensure that such activities and capacity building measures will be demand-led.

It should be understood that Joint Action will differ according to context and level of operation and that there is a need to define and agree upon the specific roles and responsibilities of all the involved actors related to said context and level of operation. The common denominator is a shared responsibility for the process as well as the outcomes.

## **The Challenge**

Notwithstanding the growing recognition of the benefits of C2C and the value of the Joint Action approach, resulting in a strong growth in the number of activities and initiatives, there is still a need to strengthen and support C2C and to ensure that activities undertaken will reflect priorities and needs as identified and indicated by all partners.

It is clear that the 'new' development cooperation paradigm, characterised by bottom-up partnerships based upon information exchange and mutual learning and committed to developing ideas from practice, which is now promoted by UN organisations and other key actors, indicates a convergence in thinking and practice.

This convergence opens up opportunities to bring C2C into mainstream development and to ensure that support for C2C will be more demand-led and that the gaps that often exist between policy and practice can be overcome. A main challenge is the integration of C2C in national development policies and in the programmes of international development agencies and ensuring that it is embedded in an appropriate way in decentralisation processes.

## Action Areas

Drawing from the discussions, the participants to the Forum identified the following action areas and agreed to support initiatives and actions, such as strategic lobbying of national governments and international organisations, to keep the main issues on the national and international agendas and to help to design and implement new policies aimed to increase the impact of C2C cooperation and Joint Action in relation to local sustainable development and the implementation of the Jo'burg plan of action:

### ***Networking/Information exchange***

- providing instruments and facilities, such as national round table discussions and regional meetings, for the exchange of information
- identification of knowledge gaps and areas for further research and development of proposals
- support capacity building efforts for national and international networking of local governments and civil society
- avoid competition by improved cooperation

### ***Lobbying/advocacy/campaigning***

- promotion and facilitation of (international) cooperation between local government, civil society and other stakeholders; recognition of the need for national and international networking and support structures
- increase governments' awareness and understanding of the potential of C2C cooperation and the need for practical support

### ***Policy changes***

- incorporation of C2C in national development cooperation policies with due recognition of the specific requirements and benefits of C2C
- reinforcement and promotion of incorporation of C2C/Joint Action activities in programmes of multi-lateral development agencies
- focus C2C on strategic issues and processes, such as local self governance and (development of) strategies for sustainable urban development and for such development at the rural-urban interface

### ***Support structures***

- establishment of (national/international) support arrangements to help build capacity for (national/international) networking of local governments and civil society and the exchange of information

- national associations of local governments to actively involve themselves in C2C and provide C2C services to their membership

### ***Funding/Resources***

- establishment of (co-financing) instruments at the appropriate levels for project activities and for national and international support arrangements
- any arrangements to take account of and to reflect the specific needs and requirements of C2C in terms of (long term) timeframe and multiple stakeholder involvement

**Follow-up process** Supported by the participants to the Forum, the main organisers of the Policy Forum, Towns & Development and the Service Agency 'Communities in One World', have committed themselves to the following activities as part of the direct follow-up process to the Forum and invite others not represented at this Forum to join in to support initiatives aimed at the action areas as set out above:

- publication and distribution of the Forum report & Action Plan
- establishment of an information exchange mechanism
- drafting of proposals for pilot projects and the strengthening of support arrangements with a view to the design and implementation of a programme to assist and promote local sustainable development activities based on C2C/Joint Action principles.
- review meeting

**Making it happen** Related to follow-up process and the action areas as set out above, a number of upcoming events should to be seen within the context of the organisation of a (coordinated) series of international meetings addressing specific topics within the framework of C2C cooperation and the establishment a continuous exchange of information and experiences:

- expert seminar 'local governance development in Municipal International Cooperation' to be organised by the European Centre for development Policy Management (Maastricht, Netherlands; provisional date: February, 2004)
- Policy Forum 'Local Renewables, 2004', to be organised by the Service Agency Communities in One World a.o. (Bonn, Germany; 30 May – 1 June 2004)
- a conference on 'social norms and sustainability: the role of local government' (set within context of cooperation between Africa and Europe), to be organised by the North-South Centre of the Council of Europe (provisional date October, 2004).

Christine Brookfield, Task Manager, Europa, *Towns & Development*

## **POLITIKFORUM: NEUE WEGE IN DER KOMMUNALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT: "HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN FÜR CITY-TO-CITY CO-OPERATION"**

### **BEITRAG ZU UMFRAGEN UND AUSWERTUNGEN ÜBER *JOINT ACTION***

#### **EINLEITUNG**

Bevor ich in die Materie dieses Beitrags einsteige, möchte ich meinen Dank aussprechen für den Anteil, den andere hierzu erbracht haben. Namentlich sind dies Herr Paul Bongers, Berater und ehemaliger Direktor des *UK Local Government International Bureau*, der die anfängliche Befragung der europäischen Kommunalverbände durchgeführt hat, und Jan Rademaker, internationaler Koordinator von *Towns & Development*, der ebenfalls wichtige Beiträge geleistet und auch eine Schlüsselrolle bei der Planung des Politikforums gespielt hat. Vieles von dem nun Folgenden ist ihren Forschungen und Analysen zuzuschreiben. Da das Fundament der wichtigste Teil eines jeden Gebäudes ist, geht mein Dank an beide.

#### **Ziel der Umfrage**

Das Ziel der Umfrage war es, den "Stand der Dinge" einer Reihe von Aktivitäten zu ermitteln, die manchmal als "internationale städtische Zusammenarbeit" (*Municipal International Cooperation / MIC*) und manchmal als "Zusammenarbeit von Stadt zu Stadt" (*City-to-City Cooperation / C2C*) oder "internationale Städtekooperation und -politik" bezeichnet werden, sowie festzustellen, in welchem Maße diese Aktivitäten das Prinzip des "gemeinsamen Handelns" (*Joint Action*) beinhalten – eine Arbeitsmethode, bei der sich geeignete Kräfte aus Organisationen der Zivilgesellschaft mit den formellen Institutionen der Kommunalverwaltung verbünden, um verschiedene Entwicklungsziele zu erreichen. Hierzu sei angemerkt, dass MIC ausdrücklich technischer Natur ist und keine herkömmlichen städtepartnerschaftlichen Aktivitäten (auf der Basis freundschaftlicher Verbindungen) umfasst, auch wenn es durch derartige erweiterte Beziehungen auf Gemeindeebene durchaus dazu kommen kann, oder sie vielleicht dadurch gefördert werden.

Der erste Teil der Umfrage konzentrierte sich auf die Kommunalverbände in Europa. Der zweite Teil beschäftigte sich mit der Rolle der entsprechenden Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf kommunaler Ebene, und versuchte dabei, aus dem Prozess der internationalen Zusammenarbeit primär für die kommunale Ebene Schlüsse zu ziehen. Dieser Beitrag versucht, einen Überblick über die Chancen zu liefern und einzuschätzen, wie sich vergangene und gegenwärtige Aktivitäten weiterentwickeln könnten.

#### **Begründung und Probleme schriftlicher Konferenzbeiträge**

Das Hauptproblem beim Schreiben dieses Beitrags war die unglaubliche Fülle an Material, die es verdient hätte, einbezogen zu werden, aber der Auswahl zum Opfer fallen musste. Ein weiteres Problem war, dass die vorhandenen Informationen nur lückenhaft waren. Von bestimmten Quellen waren kaum Informationen zu erhalten, darunter nationale, regionale und internationale Organisationen, die auf die Umfrage nicht reagierten. Der Versuch, jeden Aspekt von jeder Aktivität, von jeder Organisation und auf jeder Ebene zu berücksichtigen, erwies sich als ein

'Blindgänger'. Dennoch kann man ermutigend festhalten, dass die aktivsten und enthusiastischsten Befürworter von *MIC/Joint Action* natürlich diejenigen waren, die geantwortet haben – und deren Erfahrungen sind schließlich von primärem Interesse.

Ein weiterer Problempunkt war, trotz der Informationslücken, eine übermäßig lange Darstellung des Standpunktes. Die Erfahrung mit sehr langen schriftlichen Konferenzbeiträgen hat gezeigt, dass diese weder gelesen noch berücksichtigt werden. Vielleicht bilden sie die Grundlage der Konferenzergebnisse – in der Form eines Anhangs zu einem Bericht – aber sie liefern nur einen kleinen Beitrag zu dem eigentlichen Prozess. Aus diesem Grund wurde der Beitrag zur Konferenz in Form eines kurzen, aber notwendigerweise oberflächlichen Abstracts zur Verfügung gestellt, der vielmehr nur Diskussionspunkte aufwerfen als einen umfassenden Katalog der gegenwärtigen Aktivitäten liefern sollte. Es sei aber angemerkt, dass einige Gebiete und Aktivitäten selbst in diesem, längeren Beitrag nur kurz erwähnt und nicht detailliert analysiert werden konnten.

## **Ziel dieses Dokuments**

Der Autor des Beitrags schlägt vor, diese Zusammenfassung der Umfrageergebnisse als Hintergrundpapier zum Bonner Politikforum<sup>1</sup> und, unter Berücksichtigung weiterer Informationen aus dem Forum, den Diskussionen und Entscheidungen sowie weiterer relevanter Informationen anderer Herkunft, als Teil der Dokumentation der Konferenzergebnisse zu verwenden.

## **DER SCHWERPUNKT DIESER UMFRAGE**

### **Methodik der Umfrage**

Die zu Beginn angewandte Methodik war ein Fragebogen, der per Post oder elektronisch an die Zielorganisationen verschickt wurde. Der erste Berater hatte deutlich länger Zeit als der zweite und schaffte es, dank seiner Hartnäckigkeit, insgesamt zwölf Antworten zu erhalten. Der zweite Berater, der weniger Zeit hatte, war wesentlich erfolgloser beim Einholen solcher Antworten. Einige der genannten Gründe für das Nicht-Beantworten waren: Keine Zeit; nicht genügend Mitarbeiter für solche Sachen; wir sehen nicht ein, warum wir schon wieder bei einer Umfrage helfen sollen, von denen wir so viele bekommen; die zuständige Person ist gerade im Einsatz. Erfolgreicher war stattdessen der persönliche Telefonkontakt in Kombination mit dem "Schreibtisch-Ansatz", d.h. dem Durchsuchen von Websites und deren Links.

### **Die Prinzipien des gemeinsamen Handelns / *Joint Action***

Der Begriff *Joint Action* bezeichnet die Methode zum Erreichen kommunaler, regionaler oder nationaler Entwicklung, bei der Menschen zusammenkommen, um sich für eine solche Entwicklung einzusetzen. Das wichtigste Element ist hierbei die Kooperation – Handeln in Zusammenarbeit miteinander – zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft mit dem Ziel, nachhaltige Entwicklung zu fördern und zu verwirklichen. Typische Betätigungsfelder sind dabei die soziale Entwicklung, die Verbesserung der wirtschaftlichen Perspektiven und Lebenschancen, demokratische Mechanismen der kommunalen Selbstverwaltung, die Reduzierung und Abkehr von Umweltzerstörung, Gesundheitsförderung und Krankheitsvorbeugung sowie die Bereitstellung einer besseren Infrastruktur und besserer Dienstleistungen. Bei all diesen Aktivitäten liegt der primäre

---

<sup>1</sup> **Bonn Policy Forum**, 12. und 13. Dezember 2003, auf Einladung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt und *Towns & Development* sowie Oberbürgermeisterin Bärbel Dieckmann. Dokumentiert (siehe Seite: 59)

(aber nicht exklusive) Schwerpunkt auf den Armen und denjenigen, die in der Gesellschaft, aus welchem Grund auch immer, benachteiligt sind. Die praktische Erfahrung mit Partnerschafts- und C2C-Abkommen hat gezeigt, dass *Joint Action* sowohl im Norden als auch im Süden gleichermaßen von Bedeutung ist.

Naturgemäß findet *Joint Action* hauptsächlich auf der kommunalen Ebene statt, stützt sich aber auch auf die formellen Regierungsstrukturen aller Ebenen – national/zentral, sub-national/staatlich/regional und kommunal. Die nationale Ebene ist normalerweise die Hauptquelle der gesetzlichen Rahmenbedingungen und kann die wichtige politische Motivation für das Handeln auf den anderen Ebenen liefern. Aber auch sub-nationale Strukturen können die Grundlage politischer und/oder gesetzlicher Führung und Organisation bilden – wie z.B. in den kanadischen Bundesstaaten, Australien, Nigeria und Deutschland (Bundesländer), die Provinzen in Südafrika und die Regionen in Malawi. Die Beteiligung von Schlüsselkräften auf diesen Ebenen kann sehr bedeutend sein, da viele NROs Strukturen besitzen, die den sub-nationalen Organisationsformen entsprechen.

In einigen öffentlichen Verwaltungsstrukturen können eine oder auch mehr als eine bestimmte Tätigkeitsebene sehr wichtig sein. In Teilen des tropischen Afrikas steht z.B. die Distriktebene im Zentrum der Entwicklungsaktivitäten und liefert die Rahmenbedingungen für *Joint-Action*-Aktivitäten. In Indien wiederum bildet das "Panchayat"-Kommunalverwaltungssystem die Grundlage. Das Wesentliche an *Joint Action* ist, auf die lokalen Bedingungen zu reagieren, sofern sie für die Aktivitäten der nachhaltigen Entwicklung von Vorteil sind.

## HINTERGRUNDFAKTOREN

### Der größere Rahmen für *Joint Action* und Aktivitäten auf kommunaler Ebene

Es wird manchmal vergessen, dass das gegenwärtige System internationaler Beziehungen das Produkt einer weniger als zweihundertjährigen Entwicklung ist, und dass die heutigen Institutionen größtenteils in die Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts zurückdatieren. Die Beteiligung von NRO-Mitarbeitern und Repräsentanten der sub-nationalen Ebene am internationalen Verhandlungsprozess ist eine sogar noch jüngere Entwicklung. Die aktuelle Entwicklung neuer Ideen und Aktivitäten muss in diesem Kontext gesehen werden.

In den Nationalstaaten Europas sind Systeme kommunaler Regierungen wesentlich älter, aber sie haben sich als Reaktion auf die äußeren Umstände mit der Zeit verändert und entwickelt. In manchen Ländern gibt es das relativ neue Phänomen der nationalen "Verbände", die die Interessen der kommunalen Regierungen vertreten, aber nicht grundsätzlich als Akteure im Regierungsumfeld akzeptiert werden. Und selbst wenn solche Verbände voll etabliert sind, gibt es zumindest noch einen potenziellen Interessenskonflikt zwischen ihnen und der Ebene der Zentralregierung.

Zur Veranschaulichung dieses Problems braucht man sich nur die Habitat-II-Verhandlungen näher zu betrachten. Dort diskutierten Vertreter mehrerer Länder und Regionen leidenschaftlich, dass die 'kommunalen Regierungen' vielmehr 'kommunale Verwaltungen' genannt werden müssten, da sie lediglich das Ausführungsorgan der nationalen Gesetzgebung seien. Ihre einzige Rolle bestünde darin, die ihnen von der Zentralregierung zugeschriebenen Funktionen auszuführen und national verordnete Strategien und Programme zu verwalten. Ebenso akzeptierten jene Vertreter nicht, dass NROs überhaupt irgendeine Rolle spielten, es sei denn auf einer rein privaten, humanitären Basis.

Die Länder, die derart argumentierten, waren überwiegend nicht-europäisch. Innerhalb Europas ist die Situation zwar etwas weniger problematisch, aber diese negative Grundhaltung ist auch hier alles andere als nicht vorhanden. Wenn man zu dieser grundlegenden Prinzipienfrage noch die durch wirtschaftliche Belastungen ausgelösten Probleme hinzuaddiert, wie z.B. die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen den zentralen und kommunalen Regierungsebenen, überrascht es nicht, dass es häufig Unstimmigkeiten zwischen der kommunalen und der nationalen Ebene gibt. Wenn nun auch noch eine weitere "Schicht" von Akteuren eingeführt wird – "Entscheidungsträger" der Zivilgesellschaft und solcher Organisationen, die auch bestimmte Interessensziele haben und deren Aufgabe es ist, ihrem Wahlkreis ein Stück vom Kuchen zu sichern – dann wird das Potenzial für Konflikte, oder zumindest für Uneinigkeit, sogar noch größer.

Zu diesen inhärenten – wenn auch in vielen Fällen gesunden – Reibungspunkten kommt eine weitere Verkomplizierung. Viele Länder haben noch immer eine legalistische, formalistische Einstellung zu Regierungsfragen, und ihre nationalen Regierungen sind zutiefst unglücklich über die Aussicht, dass sich Nicht-Regierungs-Akteure, d.h. nicht formal gewählte oder legal ernannte Personen oder Organisationen, an irgendeiner Art von Verwaltung oder gar an Entscheidungsprozessen beteiligen sollen. Obwohl private, karitative Bemühungen (in Form von 'Gesellschaften' und 'Stiftungen') zur Förderung bestimmter Absichten sowie mannigfaltige Lobbyistengruppen eine lange Tradition haben, ist ihre Rolle in der Regierungsarbeit und in Entscheidungsprozessen ein relativ neues Phänomen. Selbst in Europa, und zweifellos in der weiteren Welt, wird das Prinzip von *Joint Action* noch lange nicht überall akzeptiert.

## Positive Faktoren

*Ungeachtet des Widerstands von einigen Seiten ist es erwähnenswert, dass das Konzept der internationalen städtischen Zusammenarbeit (MIC) und des gemeinsamen Handelns (Joint Action) keinesfalls revolutionär ist und bereits in weiten Kreisen akzeptiert wird. Der Prozess entstand aus den Bewegungen der Städtepartnerschaften und Freundschaftsverbindungen, die den Aufbau und die Festigung internationaler Verbindungen nach dem Ende des zweiten Weltkriegs zum Ziel hatten, und er umfasste später, während und nach der Hauptphase der Entkolonialisierung, auch die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Nord und Süd. Obwohl diese Bewegungen weiterhin auf den Prinzipien einer Freundschaft basierten, übernahmen sie eine Funktion der Weiterbildung von Fach- und Führungskräften, die sich zur Grundlage der heutigen allgemeineren Joint-Action-Bestrebungen entwickelte. Das Grundkonzept wurde von einer rein technischen Zusammenarbeit zwischen kommunalen Verwaltungen zu einer allgemeineren Beteiligung von 'Entscheidungsträgern' erweitert. Der Begriff 'Entscheidungsträger' umfasst all diejenigen, die irgendeinen Anteil oder eine wirtschaftliche Investition an kommunalen Entwicklungsaktivitäten besitzen, bezieht sich in der Praxis aber hauptsächlich auf jene lokale Organisationen und Personen der Zivilgesellschaft, die in dem Prozess eine bestimmte Rolle einnehmen. Mit anderen Worten ist jeder ein Entscheidungsträger, aber aus zahlreichen sozialen, politischen und kulturellen Gründen haben nicht alle die Möglichkeit, an Joint Action teilzunehmen.*

*Obwohl die Partizipation von Entscheidungsträgern derzeit unvollkommen ist, stellt sie kein neues Phänomen dar. In der Praxis spielen die NROs, wie sie nun genannt werden, schon lange eine bedeutende Rolle, und sind dafür auch anerkannt worden. Die philanthropischen Bewegungen des 18. und 19. Jahrhunderts hatten Schlüsselfunktionen in der Entwicklung. Sie waren hauptsächlich in den ärmsten Gegenden der Städte im Norden aktiv und hatten einen wichtigen Anteil an der Verbesserung der Lebensbedingungen für die Ärmsten der Armen, sowie an der Bereitstellung von Bildung und Fürsorge für eine Reihe benachteiligter Menschen, darunter auch die heute sogenannten Straßenkinder. Diese Bewegung war keineswegs beschränkt auf die nationalen und kommunalen Ebenen. Und auch die Anti-Sklaverei-Bewegungen zur Wende des 19. Jahrhunderts sollten in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden.*

Zunächst wurden diese neuen philanthropischen Akteure oft von der Regierung missachtet oder sogar abgelehnt, aber nach und nach führten der Druck ihres Einflusses und ihre praktischen Erfolge zu einer Akzeptanz ihrer Position. Allmählich wurden sie als erwünschte Partner des formelleren Regierungssystems akzeptiert, welches sich nicht gewillt oder in der Lage sah, mit den Ansprüchen der Ärmsten der Armen zurechtzukommen. Diese pragmatische Entwicklung führte wiederum zu einer humaneren Einstellung zu Bildung und Fürsorge. Es war der Anstoß zu der heute in den meisten Ländern der Welt vorhandenen Sichtweise, dass der Zugang zu wenigstens einer Grundversorgung dieser Güter ein Menschenrecht und ein erstrebenswertes, wenn auch manchmal unerreichbares Ziel, darstellt. Mit anderen Worten führten diese ersten privaten/öffentlichen Unternehmungen zu radikalen Veränderungen in der öffentlichen Verwaltungspolitik und Regierungsführung.

Die ersten Bemühungen der philanthropischen Organisationen und Einzelpersonen konzentrierten sich zwangsläufig auf bestimmte Aktivitäten, und in der Anfangszeit der NRO-Bewegung waren die auf singuläre Aufgaben ausgerichteten Organisationen, die nur relativ begrenzte Ideale und Ziele verfolgten, die Norm. Erst in jüngerer Zeit besteht der Trend zur Diversifikation, so dass allmählich übergreifende Projekte und Programme (z.B. Naturschutz und lokale sozioökonomische Entwicklung) entstehen.

Es ist auch erwähnenswert, dass der Begriff "NRO" in der Praxis eine ganze Palette verschiedenartiger Organisationen umfasst. Diese haben die unterschiedlichsten Ziele, aber die meisten von ihnen sind gemeinnützig, bis auf den Umstand, dass sie bei der Finanzierung ihrer eigenen Aktivitäten mithelfen müssen (z.B. durch eine Beratungsstelle oder durch den Verkauf ihrer Dienstleistungen an Außenstehende, wie z.B. die Medien). Abgesehen von diesen 'Extras' sind die meisten NROs allerdings abhängig von einer nicht-kommerziellen Finanzierung, wie z.B. von Zuschüssen der Regierung auf den unterschiedlichen Ebenen, Mitgliedsbeiträgen oder Spenden. Die meisten von ihnen beschäftigen sich mit klar definierten und manchmal sehr eingeschränkten Aufgaben (z.B. der Fürsorge eines einzelnen Segments der Gemeinde, Menschenrechten, dem Bekämpfen bestimmter Krankheiten, oder dem Schutz einer einzelnen Tierart). Beispiele für allgemeine Wohltätigkeitsorganisationen sind dagegen weniger geläufig, obwohl viele der großen karitativen Fonds und Stiftungen, wie auch die Organisationen der verschiedenen religiösen Bereiche, eine breite Palette von Aktivitäten abdecken. In einigen Ländern hat sich die Grenze zwischen der traditionellen philanthropischen NRO und der kommerziellen Organisation immer mehr verwischt, was zu Problemen für die Entwicklungsaktivitäten führt.

Im Laufe der etwa letzten zwanzig Jahre hat sich die Beteiligung der NROs an der Welt der formellen Entwicklungszusammenarbeit verstärkt und erweitert. Das Konzept der NRO-'Plattform' – eine Übereinkunft, nach der die NROs zusammenkommen, um bei bestimmten Aktionen und oftmals gemeinsam mit Dritten zu kooperieren – ist eher zur Norm als zu einer Ausnahme geworden. Solche Plattformen können sich über die nationalen Grenzen hinweg, als Bündnisse auf den Sektorebenen, oder auf nationaler Ebene bilden. Sie haben einen effektiven Beitrag zu den UN-Gipfelkonferenzen in den 90er Jahren geleistet, und sie führen nun, neben den allgemeineren Entwicklungsaktivitäten, die Strategien und Aktivitäten, die aus diesen Prozessen entstanden, weiter.

Es wird mittlerweile auch weitgehend anerkannt, dass insbesondere die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, zusammen mit der Arbeit in den Sektoren, auf mehreren Ebenen und zwischen den Ebenen, eine effektive Methode des Arbeitens und der Problemlösung darstellt. Zudem wurden die Prinzipien derartiger Aktivitäten auf kommunaler Ebene in internationale Vereinbarungen aufgenommen und als eine sinnvolle Arbeitsmethode honoriert.

*Damit sind die Prinzipien von Joint Action, wenn auch nicht unbedingt unter diesem Namen, mittlerweile etabliert und eingebettet in die Ergebnisse der jüngsten UN-Gipfelkonferenzen, darunter die Agenda 21/Lokale Agenda 21 (das Ergebnis des UN-Gipfels Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro) die Habitat-Agenda (das Ergebnis der UN-Konferenz zu Siedlungsfragen – HABITAT II – 1996 in Istanbul) und die anschließenden Verhandlungen und politischen Entscheidungen ihrer Folgekonferenzen.*

*Die Habitat-Agenda richtete ein besonderes Augenmerk auf die 'Partnerschaft'. In behutsam herausgearbeiteten Formulierungen, die von allen teilnehmende Staaten akzeptiert wurden, erklärt der Grundsatz VII (cap. 33):*

*"Partnerschaften zwischen allen Ländern sowie innerhalb der Länder zwischen allen Akteuren der öffentlichen, privaten, freiwilligen und in den Gemeinden angesiedelten Organisationen, der Entwicklungszusammenarbeit, der Nicht-Regierungs-Organisationen sowie Einzelpersonen, sind unbedingt erforderlich, um eine nachhaltige Entwicklung der Siedlungspolitik und die Bereitstellung einer Grundversorgung und einer angemessenen Unterkunft für alle zu erreichen. Partnerschaften können Partizipationsziele auf breiter Basis integrieren und gegenseitig unterstützen, indem sie u.a. Bündnisse schließen, Ressourcen vereinen, Wissen teilen, Fertigkeiten beisteuern und aus den relativen Vorteilen der gemeinsamen Vorgehensweise Kapital schlagen. Die Prozesse können noch effektiver gestaltet werden, wenn die Zivilorganisationen auf allen Ebenen gestärkt werden. Es muss jede Anstrengung unternommen werden, die Zusammenarbeit und Partnerschaft aller Sektoren der Gesellschaft und zwischen allen Akteuren in den Entscheidungsprozessen entsprechend zu bestärken."*

*Strategiepapiere zum 'globalen Schutz' für die folgenden Jahre konzentrierten sich auf solche Partnerschaftsmechanismen als Mittel zur Verbesserung der Bedingungen in menschlichen Siedlungen jeglicher Größe.*

*Die Ergebnisse des 'Rio+10-Prozesses in Johannesburg, einschließlich des "Johannesburger Aufrufs" der kommunalen Akteure (welcher auch als schriftlicher Beitrag zum aktuellen Forum dient<sup>2</sup>), sind bestens bekannt. Um aber nur ein anderes Beispiel zu nennen: Die 'Strategische Vision 2003' von UN-Habitat betont die Wichtigkeit strategischer Partnerschaften in einer Reihe von programmatischen Themen, die auf eine Verbesserung der Situation der städtischen Armut und der Slum/Squatter-Problematik abzielen. Mehrere Personen, die auf die Umfrage reagiert haben, bezeichneten das 'Städtebündnis' (Cities Alliance), eine der neuen politischen treibenden Kräfte dieser Prozesse, als ein nützliches Werkzeug für Joint Action. Das 'Städtebündnis', das als globale Partnerschaft zwischen Städten und ihren Entwicklungspartnern auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen in den urbanen Gebieten abzielt, konzentriert sich auf zwei Arten von Aktionen:*

- *Stadtentwicklungsstrategien, bei denen kommunale Entscheidungsträger ihre Vision einer möglichen und nachhaltigen Stadtentwicklung definieren;*
- *Stadtweite und landesweite Slumverbesserung: Der Aktionsplan "Städte ohne Slums" strebt eine Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern bis zum Jahr 2020 an.*

Auch auf der eher kommunalen Regierungsebene werden diese Prinzipien bereits in die Tat umgesetzt. In Großbritannien wurden z.B. Gruppen *ad hoc* und längerfristig aus gewählten Ratsmitgliedern und/oder Funktionären und Vertretern lokaler Organisationen gebildet, um Probleme wie wirtschaftlicher Niedergang, Umweltzerstörung und Kriminalität zu lösen.

<sup>2</sup> In der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt als Download verfügbar.

## Vorbehalte

Vorbehalte gegenüber dem Grundprinzip von *Joint Action* fehlen nicht gänzlich, aber dort, wo sie existieren, beziehen sie sich im Allgemeinen auf lokale Probleme oder bestimmte negative Faktoren und widersprechen nicht der Grundaussage, dass ein gemeinsames Arbeiten der entsprechenden Akteure und Entscheidungsträger die besten Chancen für Fortschritt und Problemlösungen bietet.

Nichtsdestotrotz müssen solche Vorbehalte zur Kenntnis genommen und erwidert werden. Von Seiten der NROs wurden u.a. folgende Gründe aufgeführt:

- Schwache, unerfahrene oder nicht funktionierende Institutionen der kommunalen Regierung
- Mangelnde Finanzierung kommunaler Regierungsstrukturen, was die Partizipation verhindert
- Mangel an gesetzlichen Möglichkeiten und/oder finanzieller Unterstützung für die nationalen Kommunalverbände, um bestimmte Aktionen und Kooperationen zu machen
- Das Vorherrschen von Korruption oder von zynischen politischen Ambitionen und Eigennutz, entweder durch individuelle kommunale Entscheidungsträger oder politische Gruppierungen

Keine NRO hatte im Grunde etwas gegen die Prinzipien der demokratischen Regierungsführung einzuwenden, aber manche sagten, dass die oben genannten Schwachpunkte einige Probleme bei der Durchführung ihrer Programme bereiteten.

Die Kommunalverbände und die einzelnen kommunalen Regierungen beteuern indes, dass ihre Fähigkeit, an *Joint Action* teilzunehmen, vielmehr von rechtlichen und finanziellen Faktoren als von der Motivation abhängt. Der politische Wille sei normalerweise vorhanden, aber nicht immer die Möglichkeiten und Ressourcen.

Von Seiten des Bereichs der kommunalen Räte und Verwaltungen wurden u.a. folgende Gründe für die Vorbehalte "fast generell" aufgeführt:

- Ein starkes Festhalten an den formellen Prinzipien kommunaler Demokratie, die manchmal unter hohem Aufwand nach den Zeiten nicht-demokratischer Regierungsführung erlangt wurde – man war deshalb der Meinung, dass nichtgewählte Mitglieder kommunaler Einflussgruppen keinen richtigen Platz in den Entscheidungsprozessen haben
- Zweifel, ob es klug ist, bestimmte Strategien (darunter auch *Joint Action*) anzupreisen, statt auf Anfragen zu solchen Strategien zu reagieren
- Die Auffassung, dass sich NROs manchmal zu stark auf einzelne Aufgaben konzentrieren und damit die 'reale Welt' und ihre Zwänge nicht mehr wahrnehmen.

## ANALYSE DER AKTUELLEN SITUATION

Die Umfrage hat bestätigt, dass derzeit eine riesige Palette an Aktivitäten im Gange ist. MIC ist in vollem Gang, und nachhaltige Beziehungen zwischen kommunalen Regierungen bestehen paarweise, aber auch drei- und vierseitig oder in größeren Gruppierungen. Internationale Aktivitäten der kommunalen Regierungen im Allgemeinen (internationale Verbände, wie die *International Union of Local Authorities* (IULA), die *United Towns Organisation*, und *Metropolis*) haben eine lange Tradition. Diese Organisationen sind derzeit im Begriff, sich zur Organisation 'Verei-

nigte Städte und kommunale Regierungen' (*United Cities and Local Governments/UCLG*) zu vereinigen. Sowohl im Norden als auch im Süden haben sich regionale Gruppierungen gebildet, um in der Regel die Sache der kommunalen Räte und Verwaltungen, der lokalen Entwicklung und der technischen Zusammenarbeit zu fördern.

In diesem breiten, interkommunalen Regierungssektor gibt es ermutigende Entwicklungen. Der Rat der europäischen Städte, Gemeinden und Regionen (*Council of European Municipalities and Regions*), welcher die europäische regionale Organisation von IULA ist, hat vor kurzem eine Umfrage über *Joint-Action*-Aktivitäten unter seinen Mitgliedern und deren Partnern durchgeführt und stellt zur Zeit eine Datenbank/Informationseinrichtung zu guten Praxisbeispielen zusammen, die insbesondere dieser Form der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet ist.

Andere Einrichtungen, die sich mit bestimmten sektorellen Belangen befassen, wie z.B. der umweltorientierte 'internationale Rat für lokale Umweltinitiativen' (*International Council for Local Environmental Initiatives/ICLEI*), sind auch zur Stelle und haben einige praktische Erfolge vorzuweisen. Diese sektorellen Organisationen haben ein besonderes Interesse an der Förderung von *Joint-Action*-Aktivitäten, da das Wesentliche ihrer Arbeit von der Beteiligung aller Mitglieder der Zivilgesellschaft abhängt. Keine einzelne Ebene oder Art von Organisation oder Person alleine kann z.B. den Schutz eines natürlichen Lebensraums oder einer lokal wichtigen Grünfläche erreichen. Alle müssen zusammenarbeiten.

Aber wo sind wir zur Zeit? Was wird bereits erreicht? Wie kann es weiterentwickelt werden?

## Motive

Bei der Analyse jedweder Aktivität sollte die treibende Kraft immer der erste zu untersuchende Faktor sein: Warum machen wir das?. Die Umfrage hat herausgefunden, dass es eine Vielzahl von Motiven für internationale Beziehungen auf kommunaler Ebene gibt. Die folgende Liste ist absichtlich in ungeordneter Reihenfolge dargestellt, damit nicht der Eindruck entsteht, dass irgendein Punkt mehr oder weniger wichtig sei als der andere. Die aufgelisteten Punkte und Gebiete repräsentieren die Bandbreite der Bedenken, die als Reaktion auf unsere Fragen geäußert wurden. Jedes Thema oder Gebiet wurde von mindestens einem Verband oder einer NRO spontan aufgeworfen, und manche (wie z.B. 'demokratische Regierungsführung') von vielen. In manchen Fällen ist das genannte Thema positiv – die Betroffenen möchten es fördern und entwickeln. In anderen Fällen steht das Thema im Zentrum negativer Anstrengungen – Entmutigung, oder totale Verhinderung:

- Freundschaft/Kameradschaft, Solidarität und der Austausch von Information zwischen den und innerhalb der Sektoren (z.B. kommunale Regierung, spezialisierte NROs, akademische Institutionen, Paare oder weitergehende Kombinationen von Gemeinden, etc.)
- Humanitäre Motive – der Wunsch nach größtmöglichem Genuss der Fürsorge – Betonung und Förderung der Menschenwürde eines jeden Individuums – die Verhinderung von Leid, Krankheit, Krieg, Armut, etc.
- Religiöse Motive oder humanistische Ethik
- Wunsch nach wirtschaftlichen Beziehungen und einer stärkeren Verbreitung des Wohlstands, zum Nutzen so vieler Menschen wie möglich
- Friedenserhaltung und Friedensschaffung
- Kulturelle Beziehungen und Bündnisse
- Historische Beziehungen, die sprachliche oder kulturelle Bindungen oder ein Verantwortungsbewusstsein für gegenseitige Entwicklungsbemühungen zur Folge haben

- Umweltschutzgesichtspunkte – Verhinderung von Verschmutzung, Schutz der für das Ökosystem des Planeten wichtigen Lebensräumen und Spezies, Förderung des Konsumwandels und Unterstützung eines "grüneren" Lebensstils
- Gleichberechtigung der Geschlechter und Verhinderung des Missbrauchs von Frauen, darunter ihr Ausschluss von demokratischen Rechten und einer öffentlichen Identität, fehlender Zugang zu Eigentum und Erbrecht, Benachteiligung in rechtlichen Prozessen, unangemessene Zwänge bezüglich Kleidung und Lebensstil, körperlicher Missbrauch durch den Partner, Genitalienverstümmelung, Entzug des Rechts auf Kontakt mit/Entscheidungen bezüglich Kinder, etc.
- Förderung der Rechte der Kinder und jungen Leute
- Politische Verbindungen (Sozialismus, Konservatismus, etc.),
- Förderung demokratischer Regierungsführung, insbesondere demokratischer kommunaler Selbstverwaltung
- Abbau von Korruption und ausbeuterischen Aktivitäten (einschließlich organisierter Kriminalität und Drogendelikten)
- Armutslinderung/-beseitigung – Initiativen zum Finden von Lösungen für das Phänomen der Elendsviertel, Slums, soziale Ausgrenzung, etc.
- Erfahrungsaustausch auf bestimmten Gebieten gemeinsamen Interesses – es gibt z.B. eine MIC-Abkommen zwischen Städten/Gemeinden nördlich des Polarkreises

### **Aufnahme des *Joint-Action*-Konzepts zwischen kommunaler Regierung und Zivilgesellschaft: Der aktuelle Stand in den europäischen Kommunalverbänden**

Die meisten europäischen Kommunalverbände, die auf die Umfrage reagierten, gaben an, dass sie in ihren Informations- und Weiterbildungssitzungen für gewählte Mitglieder sowie über ihre Veröffentlichungen und Websites unter anderem Ratschläge zu MIC/Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit geben. Auch deuteten sie eine gewisse Verbindung zum *Joint-Action*-Konzept an, ohne es aber, in einigen Fällen, als einen fundamentalen Bestandteil ihrer MIC-Aktivitäten zu sehen. Man war der Ansicht, dass *Joint Action* ein nützlicher, aber in manchen Fällen nicht der primäre Faktor sei. Technische Zusammenarbeit, in Fragen von der demokratischen Regierungsführung bis zur Entwässerung, wurde zumindest als genauso wichtig erachtet, und eine Beteiligung von Gruppen der Zivilgesellschaft bei der Ausführung solcher Aktivitäten wurde nur als wünschenswert gesehen, sofern diese Gruppen über ein entsprechendes Fachwissen verfügten.

Die nationalen Reaktionen variierten logischerweise von Fall zu Fall, und manche fehlten gänzlich. Einige Länder reagierten auf keines der Elemente der Umfrage, und dies mag einen unterschiedlichen kulturellen Ansatz zu solchen Dingen widerspiegeln.

Die Reihenfolge, in der die Aktivitäten unten aufgelistet sind, ist erneut zufällig. Es ist nicht beabsichtigt, irgendeine Reihenfolge oder Brauchbarkeit oder Wertschätzung oder Schnelligkeit der Antwort anzudeuten!

#### Italien:

Der italienische Kommunalverband ANCI gab an, all seine Arbeit auf diesem Gebiet basiere auf dem Konzept einer breiten territorialen Partnerschaft, was bei der dezentralisierten Zusammenarbeit ein notwendiges Element für die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung sei. Finanzmittel werden von den kommunalen Räten und Verwaltungen zur Verfügung gestellt und kommen nicht ausschließlich aus externen Quellen. Es gibt Bestrebungen, die Funktionen nationaler und internationaler Netzwerkarbeit für MIC und andere Formen der Entwicklungszusam-

menarbeit über eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit mit dem entsprechenden Ministerium in Zukunft strukturierter zu gestalten.

Nur 5% der italienischen kommunalen Regierungen sind derzeit mit Aktivitäten nachhaltiger Entwicklung im Rahmen von MIC beschäftigt. Dennoch ist Italiens Rolle bei der Einführung einer Reihe von MIC-Initiativen zu erwähnen, und es ist auch ein aktives Mitglied in dem neugegründeten europäischen NRO-Netzwerk CONCORD zur Förderung und Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit.

#### Deutschland:

Das deutsche Regierungs- und öffentliche Verwaltungssystem, das auf regionalen Unterscheidungen basiert, hat zur Folge, dass die regionalen Regierungen – d.h. die der Länder – und einzelne Städte und Gemeinden für den Bereich der MIC/Entwicklungszusammenarbeit/*Joint Action* wichtiger sind als jede nationale Organisation. Die deutsche Regierung ist ein wichtiger Geber im Rahmen der Nord-Süd-Zusammenarbeit und ein aktiver Teilnehmer an internationalen Aktionen für kommunale Demokratie. Deutschland spielte z.B. eine führende Rolle im HABITAT-II-Prozess, und der Leiter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung war verantwortlich für die Verhandlung wichtiger Detailfragen des Schlussdokuments der Agenda.

Der Bremer Senat ist ein langjähriger Verfechter von *Joint Action* und dem Konzept der Netzwerkarbeit auf kommunaler Ebene, und das Bremer Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit hat, als Hauptsponsor der Organisation *Towns and Development*, dafür gesorgt, dass die Beiträge zu Aktivitäten der kommunalen Regierungen, NROs und der entsprechenden Sektoren – auf allen Ebenen, von der kommunalen bis zur internationalen – effektiv und nutzbringend waren.

Ebenso bietet der internationale Status und Schwerpunkt der Stadt Bonn – die weiterhin ein wichtiges Zentrum für Institutionen der UN und der Europäischen Kommission sowie ein aktives städtisches Zentrum für internationale Zusammenarbeit ist – die passende Unterstützung für eine Reihe von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit/MIC und für die Förderung von entwicklungspolitischer Bildung und Bürgerbeteiligung.

Die Gründung der Servicestelle "Kommunen in der Einen Welt" bildet ein weiteres Beispiel für die steigende Tendenz zur Zusammenarbeit gemäß *Joint Action*, da sie übergreifende Aktivitäten unterstützt und damit versucht, die ehemals getrennten Organisationen der Regierung und der Sektoren zu vereinen und zu verbünden.

#### Die Niederlande:

Der niederländische Verband (VNG) besitzt einen aktiven internationalen Arm, der einen großen Teil seiner Arbeit der Entwicklungszusammenarbeit widmet. Der Verband berichtete von einer starken Bindung an die Prinzipien von *Joint Action* in den Projekten, die mit den niederländischen Mitfinanzierungsorganisationen entwickelt werden. Es besteht eine intensive Zusammenarbeit mit drei großen nationalen NROs. Gemeinsam mit NOVIB (Oxfam, Niederlande), hat man eine Art Ausrüstungsanleitung für die partizipative Demokratie entwickelt, welche Fallstudien aus allen Regionen der Welt enthält. NOVIB/VNG haben auch ein Programm für fünf Verbindungen von NRO und kommunaler Regierung in Tansania erstellt. Der VNG arbeitet auch mit ICCO bei der Entwicklung von Pilotprojekten zusammen, die sich auf die Stärkung von Partnerschaften zwischen der kommunalen Regierung, NROs und dem privaten Sektor in Bosnien, den Philippinen, Südafrika und Mittelamerika, konzentrieren.

31% der niederländischen kommunalen Regierungen engagieren sich in MIC, und der Verband bietet ihnen über seinen internationalen Arm Rat, finanzielle Hilfe, Erfahrungsaustausch, und allgemeine Aktivitäten bezüglich Städteverbindungen und Weiterbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte. Der Direktor dieses Arms ist der Vorsitzende der IULA-Plattform zur Förderung von Fach- und Führungskräften und Institutionen (CIB). Der VNG organisiert auch Studienfahrten für gemischte Delegationen aus NROs und kommunalen Regierungsvertretern. Der VNG war einer von nur zwei Befragten, die die Habitat Agenda spontan als ein Schwerpunkt ihrer Aktivitäten nannten.

Die niederländische NRO "Cordaid", die größtenteils von der niederländischen Regierung finanziert wird, arbeitet in einer Vielzahl von Regionen und Sektoren, darunter Lateinamerika und Südasien als Regionen und städtische Armutslinderung, Fragen der Unterkunft und demokratischer Regierungsführung sowie HIV/Aids. Sie besitzt eine starke religiöse/ethische Basis – in der katholischen Kirche – und arbeitet in verschiedenen NRO-Netzwerken, darunter Akteure des Habitat/Unterkunftssektors, wie z.B. die im Vereinigten Königreich ansässige Organisation *Homeless International*.

Das niederländische Freiwilligenprogramm SNV ist der dritte NRO-Partner des VNG. SNV ist aktiv an der Errichtung von C2C-Verbindungen in vier afrikanischen Ländern beteiligt und hat schon mit *Towns and Development* bei Aktivitäten zur Netzwerkarbeit und der Weiterbildung von Fach- und Führungskräften zusammengearbeitet. Auf einigen Gebieten hat es sogar begonnen, die Führung zu übernehmen. Diese Beteiligung freiwilliger Organisationen, wie z.B. der im Vereinigten Königreich ansässigen Organisation *Voluntary Service Overseas* oder der UN Volunteers, auf dem Gebiet von *Joint Action* im Gegensatz zu beispielsweise rein technischer Beratung in Dingen wie z.B. der Bereitstellung einer Infrastruktur, stellt eine begrüßenswerte Entwicklung dar.

Trotz dieser ermutigenden Anzeichen ist das Bild in den Niederlanden nicht gänzlich positiv, und die niederländische Regierung sieht die kommunalen Regierungen, trotz aller Unterstützung der technischen Zusammenarbeit, nicht als einen wichtigen Partner in der Politik der Entwicklungszusammenarbeit. So versäumt sie es, die kommunale Regierung in Fragen guter Regierungsführung und der Dezentralisierung zu konsultieren. Der VNG weist auch darauf hin, dass die EU einen "schockierenden Mangel an Interesse" bei der Weiterbildung von Fach- und Führungskräften für kommunale Regierungen, der Dezentralisierung und MIC, zeigt. Obwohl diese Ansicht in diesem einen Fall deutlich ausgedrückt wurde, ist sie zweifellos auch in anderen nationalen und supranationalen Verwaltungen spürbar.

#### Belgien:

Das belgische MIC-Programm gehört zu den Programmen, die ganz oder teilweise von den eigenen kommunalen Regierungen und nicht aus externen Quellen finanziert wird. Es wird von 2,3% der kommunalen Regierungen auf Bundesebene und 7,7% auf der flämischen Programmebene unterstützt. Der belgische Verband partizipiert aktiv am Städtepartnerschaftsnetzwerk des Rat der Gemeinden und Regionen Europas / CEMR.

Der flämische Verband gab an, dass er die Wichtigkeit des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen kommunaler Regierung und Zivilgesellschaft auf zwei Ebenen herausstelle: Erstens durch Zusammenarbeit bezüglich internationaler Solidarität und Entwicklungszusammenarbeit mit den bestehenden kommunalen Beratungskomitees (die hauptsächlich aus NROs und auf kommunaler Ebene aktiven Freiwilligen bestehen), und zweitens durch breitere lokale Aktivitäten, die das Bewusstsein für Angelegenheiten der Entwicklungszusammenarbeit stärken. Der flämische Verband hat z.B. die Ergebnisse einer nationalen Untersuchung über den Stand der Beteiligung kommunaler Regierungen an internationaler technischer Zusammenarbeit an alle

Städte und Gemeinden verteilt. Dies bildete die Basis für die Veröffentlichung "*Global Village – Gemeenten, Partners in Ontwikkeling*".

Der flämische Verband kooperiert auch mit der Koalition flämischer Nord-Süd-Bewegungen – '11.11.11' – die sich in zahlreichen Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit, von der Trinkwasserbereitstellung bis zur Agrarreform, Handelsfragen und der e-Demokratie, engagiert. Dies ist ein weiteres Beispiel für eine effektive Plattformvereinbarung, deren Mitglieder miteinander kooperieren, um die traditionellen Grenzen zwischen den NRO-Aktivitäten zu überbrücken.

Ein negativer Faktor, der in der Umfrage zu Tage trat, war die Ansicht des flämischen Verbandes, dass ihr Programm zur Lokalen Agenda 21 nicht auf den gleichen Erfolg gestoßen sei wie in anderen Ländern – allerdings sei eine neue Umweltvereinbarung zwischen den Kommunen und der flämischen Regierung, die die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung umfasst, in Bearbeitung.

### Spanien:

Der spanische Verband (FEMP) verwies darauf, dass viele seiner Seminare in Lateinamerika für die Partizipation von NROs offen stehen, obwohl man auch feststellt, dass nur wenige spanische NROs Erfahrung in der technischen Zusammenarbeit und Stärkung von Institutionen besitzen. Angesichts des Trends zur Bildung direkter Verbindungen zwischen den entsprechenden Organen, wie den Gemeinden und Verbänden, gibt es einen gewissen Widerstand, NRO-Projekte zu unterstützen. Es gibt jedoch starke Bewegungen und bereits bestehende Vereinbarungen, um die Institutionen zur Förderung und Durchführung von *Joint-Action*-Initiativen in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Nord und Süd zu entwickeln. 55% aller Städte und Gemeinden mit über 5000 Einwohnern, 95% der Provinzen und 99% der Regionen waren an irgendeiner Form von MIC oder Aktivität der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt. FEMP hat mit dem spanischen 'Konföderationsfonds für Zusammenarbeit und Solidarität' und dem spanischen Koordinationskomitee der NROs bei der Förderung von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit und der Finanzierung dieses Prozesses zusammengearbeitet. Der Schwerpunkt liegt auf Lateinamerika, unter besonderer Berücksichtigung Mittelamerikas und der Karibik, aber auch der Mittelmeerraum und Sub-Sahara-Afrika sind Teil des geografischen Spektrums. Diese Fonds für Zusammenarbeit und Solidarität zielen auf die Unterstützung von Hilfsprojekten für die Ärmsten der Armen, die Förderung der Unterstützung für Nord-Süd und andere Entwicklungsprojekte, und die Anregung einer Bürgerbeteiligung bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. Die Arbeit in Europa beschränkt sich auf Nachkriegssituationen, wobei die Entwicklungserziehung besonders betont wird. Die Organisation legt einen weiteren Schwerpunkt auf Menschenrechtsfragen und die Entwicklungshilfeplanzahl von 0,7%. Wie bei vielen öffentlichen Aktivitäten in Spanien üblich sind die einzelnen Fonds und NRO-Bewegungen vielfach regional angesiedelt, wobei die übergreifende Konföderationsstruktur diese regionalen Bemühungen vereint.

FEMP bietet auch Beratungsdienste an, sowohl für die eigenen Mitglieder bei der Vorbereitung strategischer Kooperationspläne, als auch für Städte und Gemeinden des Südens bei der Formulierung von Projekten und dem Ausmachen von Finanzierungsquellen.

### Dänemark:

In Dänemark sind mehr als 15% der kommunalen Regierungen an irgendeiner Form von MIC aktiv beteiligt, und der Verband war aktiv beteiligt an Programmen zur Weiterbildung von Fach- und Führungskräften für die EU-Beitrittsländer. Man zeigte ein starkes Interesse an dem gemeinsamen Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit im neuen Vertrag (unterzeichnet von den Entwicklungsministern von Belgien, Deutschland, Irland, den Niederlanden, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich). Die dänische EU-Plattform für NROs ist ein aktiver Befürworter von *Joint Action* und von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit, und der dä-

nische Verband war einer von nur zwei Befragten, die spontan ihre Befürwortung der Habitat Agenda dokumentierten.

#### Portugal:

Der portugiesische Verband hat ernsthafte Schwierigkeiten mit *Joint Action* und Aktivitäten der Nord-Süd-Entwicklungszusammenarbeit, obwohl sich der Rat des europäischen Nord-Süd-Zentrums in Lissabon befindet. Nur etwa ein Prozent der portugiesischen Kommunalregierungen beteiligen sich aktiv an MIC oder Nord-Süd-Aktivitäten. Da der Verband eine größtenteils politische Institution und keine Organisation mit entsprechendem technischen Schwerpunkt ist, spielt er zur Zeit keine größere Rolle. Man bewegt sich allerdings auf eine Zusammenarbeit mit der portugiesischen NRO-Plattform und dem Projekt 'Austausch zur entwicklungspolitischen Bildung in Europa' zu, und im Oktober/November 2003 wurde eine große Sommerschule zum Thema 'Die Rolle der entwicklungspolitischen Bildung in Schulen' veranstaltet.

#### Rumänien:

Der rumänische Verband ist eine der am kürzesten bestehenden Organisationen, die auf die Umfrage reagiert haben, und er ist weitestgehend mit der eigenen nationalen Weiterbildung von Fach- und Führungskräften beschäftigt. In der Antwort wurde aber erwähnt, dass das rumänische Ministerium für öffentliche Verwaltung eine Abteilung für Beziehungen zu NROs besitzt, die versucht, die Zusammenarbeit von NROs mit dem Verband zu fördern und sich gemeinsam mit den Sektoren der kommunalen Regierung und der NROs über eine entsprechende zukünftige Gesetzgebung abzustimmen.

#### Tschechische Republik:

Der tschechische Verband SMO ist zwar auch ein relativ junger Akteur auf diesem Gebiet, er veröffentlicht aber Weiterbildungsseminare zur öffentlichen Verwaltung, die von der Zentralregierung und anderen organisiert werden und die Fragen der globalen Staatsbürgerschaft ansprechen, und ihre Datenbanken enthalten darüber hinaus Informationen zu diesem Thema.

#### Norwegen:

Der norwegische Verband KS berichtete, dass sich zehn Prozent ihrer kommunalen Regierungen in MIC-Aktivitäten engagierten und dass darüber hinaus die Bildung zur globalen Staatsbürgerschaft, unter dem Motto "global denken, lokal handeln", eine der Hauptaufgaben ihres Netzwerks von Beratern zur Lokalen Agenda 21 in dreizehn ihrer Kommunalbüros sei. KS bezieht seine Finanzierung für die Entwicklungszusammenarbeit/MIC-Aktivitäten hauptsächlich aus externen und nicht aus eigenen Quellen. Hauptquellen sind hierbei die Nationalregierung, lokale Unternehmen und Freiwilligenorganisationen. Der Verband verteilt finanzielle Hilfen für die Entwicklungszusammenarbeit/MIC-Projekte im Namen der Entwicklungsstelle NORAD der norwegischen Regierung. KS nimmt auch an einem jährlichen Koordinationstreffen auf nordischer Ebene teil.

#### Finnland:

In Finnland erfahren MIC und die Prinzipien von *Joint Action*, sowohl für das In- als auch das Ausland, eine breite Unterstützung. Der finnische Verband ist einer der führenden Akteure in der Bewegung der Weiterbildung von Fach- und Führungskräften, bei Aktionen wie den MIC-Aktivitäten von IULA, dem HABITAT-II-Prozess und der Kampagne zur Lokalen Agenda 21. Ein Schwerpunkt liegt auf technischer Zusammenarbeit einschließlich solcher Gebiete wie Informationstechnologie. Die Hauptbeteiligung der NROs an der Entwicklungszusammenarbeit wird in einem Servicezentrum für Entwicklungszusammenarbeit namens KEPAs gebündelt. Dieses Zentrum besitzt eine breite Mitgliedschaft aus zahlreichen Gruppen, wie z.B. Gewerkschaften, Entwicklungs-NROs, Frauen- und Jugendgruppen, Friedensgruppen, dem Umweltsektor, religiösen Organisationen und Freundschaftsvereinen. KEPAs Aktivitäten werden mit öffentlichen Mitteln

unterstützt, die vom NRO-Budget der internationalen Entwicklungsabteilung des Außenministeriums zur Verfügung gestellt werden. Man arbeitet auf der Grundlage von Fairness, nachhaltiger Entwicklung und kultureller Vielfalt, und hebt dabei Themen wie Menschenrechte, Rechte der Frau, Gesundheit und Bildung sowie Umweltfragen besonders hervor. Man vertritt ebenfalls die Richtlinie, 0,7% des BIP als Budget für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen.

#### UK:

Das Vereinigte Königreich (UK) verfügt über ein umfangreiches Programm von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit in den Sektoren sowohl der kommunalen Regierungen als auch der NROs. Eine besondere Betonung liegt dabei auf internationalen Aktivitäten zur Repräsentation kommunaler Regierungen, und der Kommunalverband des UK besitzt einen kräftigen internationalen Arm – das internationale Büro kommunaler Regierungen (*Local Government International Bureau/LGIB*). Das LGIB arbeitet seit fünfzehn Jahren eng mit dem UK Ministerium für Internationale Entwicklung (DfID) zusammen, um verschiedenen Formen der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern, wie z.B. Projekte und Programme zu nachhaltigen demokratischen Strategien kommunaler Regierungen, der Lokalen Agenda 21 und der Habitat Agenda.

Die aktuellen Aktivitäten konzentrieren sich auf eine Beteiligung am Programm "*City Community Challenge*" des DfIDs, das einen Schwerpunkt der Aktivitäten im tropischen Afrika hat. Das "Uganda-Element" dieser Aktivitäten birgt beispielsweise ein bedeutendes Partnerschaftselement.

Ungeachtet dieser Art von in der Stadt angesiedelten gemeinsamen Aktivitäten gibt es jedoch eine neue Entwicklung in der Entwicklungsstrategie des DfIDs, nämlich eine jüngere Umstrukturierung, die eine Neubewertung der Aktivitäten zur Folge hat. Man wendet sich ab von den Themen der Neunziger, wie der städtischen Armutslinderung und den Problemen der Urbanisierung allgemein, und behandelt nun eher sektorale Themen, wie z.B. den städtisch-ländlichen Übergangsraum und die Bedeutung und Strukturen demokratischer kommunaler Selbstverwaltung, gute Praxisbeispiele/Erfahrungsaustausch, Arbeitsmärkte, kommunale wirtschaftliche Entwicklung und die praktische Rolle der Zivilgesellschaft bei der Entwicklungszusammenarbeit. Partnerschaftsprojekte werden nun von einer 'Abteilung für Zivilgesellschaft' betreut, und neue Strategien auf diesem Gebiet werden nun mit der Absicht einer Finanzierung gesucht. Dieser Schritt, eine größere Anzahl von Ebenen der sozialen Organisation als nur den städtischen Fokus zu berücksichtigen, wird vielen Organisationen der kommunalen Regierungen willkommen sein, die schon lange darauf gedrängt haben, jedes Ausmaß der menschlichen Besiedlung bei der Formulierung internationaler Vereinbarungen und Strategien zu berücksichtigen. Das Ziel, die Beteiligung breiterer Institutionen der Zivilgesellschaft zu formalisieren, wird der traditionellen NRO-Gemeinschaft ebenso willkommen sein.

Sogar schon vor diesen neuen Entwicklungen in der Regierungspolitik haben große, in Großbritannien ansässige NROs auf die Herausforderungen des *Joint-Action*-Ideals reagiert. Vor etwa zehn Jahren erweiterte die von der Regierung finanzierte freiwillige Entwicklungsorganisation *Voluntary Service Overseas* ihre Aktivitäten und fing an, sich auf dem Gebiet von *Joint Action* zu betätigen, während der Fonds zur Rettung der Kinder (*Save the Children Fund*) seit ungefähr dem gleichen Zeitraum mit dem Sektor der kommunalen Regierung zusammenarbeitet. Auch wenn es derzeit noch zahlreiche andere relevante Akteure gibt, müssen die Schlüsselaktivitäten von 'Homeless International' (die Koordinatoren der NRO-Beiträge des UK zur HABITAT-II-Konferenz), und der Umweltlobbyistengruppe UNED-UK, die die gleiche Funktion beim Erdgipfel einnahm, unbedingt erwähnt werden.

## ÜBERGREIFENDE FRAGEN AND TRENDS

### Beziehungen zum UN-System

Das System der "nationalen Berichte" an die UN im Rahmen der Konferenzen der neunziger Jahre ist sehr bedeutend für Aktivitäten auf kommunaler Ebene, da es die großen Fortschritte, die in dieser Ära gemacht wurden, widerspiegelt. Es mag deshalb seltsam erscheinen, dass nicht jedes Land auf diesen Aspekt Wert gelegt hat und dass sich nicht jede konsultierte NRO entschieden hat, festzulegen, ob sie für den Wirtschafts- und Sozialrat der UN zugelassen war oder nicht. Ein vermischtes Bild entstand. Nur die Antworten des dänischen, italienischen und norwegischen Verbandes auf den ursprünglichen Fragebogen bestätigten, dass Aktivitäten der kommunalen Regierung in den Berichten an die UN enthalten waren. Einige andere, wie z.B. die Niederlande oder Spanien, gaben an, dass sie sich der Position nicht bewusst waren, während wiederum andere, wie z.B. Belgien und die Tschechische Republik, erkennen ließen, dass dies kein Gebiet war, das sie direkt betraf. Die meisten NROs wurden somit zugelassen, alle aber nicht. Die Position der Plattformen, insbesondere der neuen, blieb weiterhin unklar, vor allem, da der Akkreditierungsprozess so hinausgezögert wird (Das internationale Büro kommunaler Regierungen in Großbritannien brauchte zwei Jahre, um diesen Status zu erlangen, obwohl eine entsprechende, vollständige Dokumentation fristgerecht vorgelegt wurde).

### Beziehungen innerhalb anderer zwischenstaatlicher und regionaler Organisationen

Eine vielfältige Anzahl von regionalen und internationalen, zwischenstaatlichen/Zwischen-Regierungs-Organisationen des kommunalen Regierungssektors hat die Sache der kommunalen Demokratie auf der Grundlage der Prinzipien von *Joint Action* aufgegriffen und stark gefördert – obwohl diese spezielle Bezeichnung erneut nicht generell verwendet wird. Eine umfassende Umfrage ist hier aufgrund der großen Anzahl von beteiligten Organisationen nicht angebracht, aber ein oder zwei Schlüsselbeispiele sollen im Folgenden kurz erwähnt werden.

Das Commonwealth ist in allen Bereichen kommunaler demokratischer und institutioneller Entwicklung sehr aktiv, und das Commonwealth-Forum Kommunale Regierungen (CLGF) hat auf diesem Gebiet Aktivitäten und Programme gefördert und durchgeführt, die auch auf dem Prinzip von *Joint Action* basieren. Das 1998 von der CLGF gestartete Programm 'Gute Praxisbeispiele' hebt Partnerschaften auf kommunaler Ebene hervor und bezieht die Angelegenheiten der beteiligten lokalen Gemeinden mit ein. In der Pilotphase wurden etwa 30 Projekte technischer Zusammenarbeit, primär auf dem Gebiet technischer Angelegenheiten der kommunalen Regierung, durchgeführt, aber auch Armutslinderung, wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitsbeschaffung und die Rolle des informellen Sektors gehörten zu den Regierungsbereichen, die angegangen wurden.

Das Nord-Süd-Zentrum des Europarats ist ein weiterer wichtiger Akteur auf der Bühne der Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere auf dem Gebiet von *Joint Action*. Tatsächlich war die 'Quadrilogue'-Struktur des Europarats einer der ersten 'Zwischen-Regierungs-Mechanismen', der die Verbindungen und Synergien zwischen den Sektoren der formellen Regierung und den NROs erkannt und gefördert hat. Das 'Quadrilogue'-Konzept stellt eine Beziehung zu den Verbindungen zwischen Regierungen, Parlamentariern, kommunalen und regionalen Regierungen und den NROs her, und seit den achtziger Jahren hat der Europarat kontinuierlich Programme und Verbindungen auf dieser Basis ausgebaut. Die jüngere Zusammenarbeit mit den neuen Strukturen und Systemen der Afrikanischen Union hat die Absicht des Zentrums bestätigt, diesen produktiven Bereich der Zusammenarbeit weiterzuverfolgen.

### **Erweiterung der Europäischen Union**

Die anstehende Erweiterung der Europäischen Union war zweifellos ein Faktor bei den "proble-matischen Punkten" der Nord-Süd-Aktionen auf kommunaler Ebene. Obwohl man spezifische Probleme zur Zeit nur schwer identifizieren kann, scheint klar zu sein, dass die Bedürfnisse der neu zugelassenen EU-Staaten Auswirkungen auf die Finanzierungspolitik der allgemeinen Ent-wicklungszusammenarbeit haben werden.

Viele Antworten der Umfrage ließen erkennen, dass der wichtige Aspekt der Weiterbildung von Fach- und Führungskräften in Mittel- und Osteuropa für viele ein Schwerpunkt ist, und das Ziel, demokratische kommunale Selbstverwaltung in dieser Region zu etablieren und zu stärken, ist von unbestreitbarer Bedeutung. Einige Akteure der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit drückten ihre Besorgnis aus, dass die Finanzierungen für EU-Kandidatenländer und andere Län-der mittleren Einkommens und des Übergangs, darunter solche, die sich in einer Nachkriegssi-tuation befinden, angesichts begrenzter Ressourcen die Budgets für die Entwicklungszusam-menarbeit deutlich schmälern werden.

Abgesehen von möglichen Konfliktpunkten in einem Wettbewerb zwischen der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit und den neuen Anliegen einer erweiterten europäischen Demo-kratie, muss man feststellen, dass es begeisterte Reaktionen auf die Bedürfnisse der mittel- und osteuropäischen Staaten gibt. Um nur ein paar Beispiele zu nennen: Der flämische Verband ko-operiert mit seinen estländischen Kollegen in Fragen des Wohnungsbaus und der IT-Entwick-lung. Der dänische Verband agiert ganz allgemein mit den EU-Beitrittsländern. Der nieder-ländische Verband hat mehr als 300 Projekte in den Bereichen Politikgestaltung, Finanzmana-gement, Weiterbildung und Personalentwicklung, institutionelle Entwicklung, IT, Beziehungen zwischen den Regierungen, und Dezentralisierung, durchgeführt.

Der italienische Verband arbeitet mit der ständigen Konferenz der Städte und Gemeinden Ju-goslawiens zusammen, und versucht, in Verbindung mit dem Programm *Local Democracy Em-bassies* des Europarats, die kommunalen Regierungssysteme und -institutionen in Bosnien-Her-zegowina und im Kosovo wiederaufzubauen.

Das Vereinigte Königreich besitzt ein schlagkräftiges Programm auf diesem Gebiet. Seit 1991 unterstützt das internationale Büro kommunaler Regierungen die kommunalen Regierungen in Übergangsländern, und Hilfe für die Verbände der EU-Beitrittsländer ist mittlerweile ein großes Thema.

### **Geografische Schwerpunkte – oder das Fehlen solcher**

Bei keinem der nationalen Kommunalverbände und keiner NRO-Gruppierung konnte man eine klare Tendenz zu einer Konzentration auf bestimmte Regionen der Welt erkennen, obwohl his-torische und sprachliche Bindungen immer noch ein Faktor sind. (Der spanische Kommunalver-band FEMP legt beispielsweise einen Schwerpunkt auf Lateinamerika, während sich die beste-henden Verbindungen zwischen Frankreich und dem frankophonen Afrika in den intensiven Be-ziehungen innerhalb des Bereichs der *Fédération Mondiale des Cités Unies/United Towns Orga-nisation* widerspiegeln. Solche Beziehungen können von Vorteil sein, da sie einen großen Teil der "Kennenlernphase" überspringen können. Sie bergen jedoch auch die Gefahr blinder Grund-annahmen bezüglich der sozioökonomischen Organisation und des Umweltmanagements.)

Solche traditionellen, geografischen Schwerpunkte werden jedoch immer seltener, sogar inner-halb der drei großen "Sprachlager" (anglophon, frankophon, spanisch-/portugiesischsprachig). Das Arbeiten über die sprachlichen Grenzen hinweg ist heute unter den Kommunalverbänden

als auch den NROs weitaus normaler als in der Vergangenheit. FMCU/UTO hat beispielsweise die Basis seiner Mitgliedschaft erweitert und ist gerade dabei, seine Kräfte mit denen der Internationalen Union der kommunalen Regierungen (*International Union of Local Authorities*) zu vereinen – eine Organisation, die traditionell anglophon ausgerichtet ist, sich aber selbst nun mehr den spanisch-/portugiesischsprachigen Gebieten zuwendet.

In dieser Hinsicht weisen die nationalen Verbände und NROs der Länder mit Minderheitssprachen (z.B. Finnland, Norwegen, die Niederlande) den Weg. Ihre Antworten auf die Umfrage machten klar, dass sie ihre Aktivitäten in der Regel am erkannten Bedarf und an Gesichtspunkten der Entwicklungspolitik und nicht an historischen, kulturellen oder sprachlichen Bindungen ausrichten. Die Bedürfnisse der mittel- und osteuropäischen Länder, die bestrebt sind, ihre versäumte Entwicklung aufzuholen, widersprechen ebenfalls dem traditionellen Bild allgemeiner Entwicklungszusammenarbeit, da es für sie keine bestimmte Form der Zusammenarbeit, außer den pragmatischen, effektiven Handlungsmöglichkeiten, gibt.

## **Sektorelle Überlegungen**

Das Ziel der nationalen und internationalen Kommunalverbände ist die Förderung des Prinzips der demokratischen kommunalen Selbstverwaltung – das Herausheben der Schlüsselrolle kommunaler Regierungen bei der wirkungsvollen, fairen und effektiven Verwaltung kommunaler Gemeinden jeglicher Größe. Die Kompetenzbereiche variieren, aber in den meisten Ländern, insbesondere in Europa, gibt es ein breites Spektrum von Verantwortlichkeiten zu erfüllen. NROs können hingegen hochspezialisiert sein und sich nur mit einer geringen Bandbreite von Aufgaben, oder sogar nur einer einzigen Aufgabe beschäftigen. Die Umfrageantworten machen ein starkes Bewusstsein für den Bedarf an spezialisierten Aktivitäten deutlich – man hat erkannt, dass diese beiden unterschiedlichen Arten von Organisationen am besten zusammenarbeiten, wenn sie sich einer bestimmten Aufgabe zuwenden. Mit anderen Worten: Die bestimmte Aufgabe sollte im Kontext einer breiteren Beteiligung von Akteuren durchgeführt werden. Dies mag heute offensichtlich erscheinen, war aber in der Vergangenheit nicht der traditionelle Ansatz für "Entwicklungszusammenarbeit".

Ein ermutigender Faktor der Umfrageergebnisse war das Maß an Übereinstimmung unter den an der Umfrage beteiligten Organisationen und ihren Partnern bezüglich der Erweiterung sektoraler Ziele der Aktivitäten. Die offenkundig vorteilhaften Aktivitäten, wie wirtschaftliche Entwicklung und Verbesserung der Gesundheit, wurden durch breiter angelegte und weitreichendere Ziele ergänzt, wie z.B. "lebenswerte Städte", "Eingemeindung" und "kulturelle, sprachliche, rein freundschaftliche, oder manchmal technische Berufung". Im Allgemeinen wurden diese Bereiche als miteinander verbunden und als kontextuelle Vorgehensweise ohne Schwerpunkt gesehen.

Der allgemeine Eindruck, den die Umfrageergebnisse vermittelten, war der einer deutlichen Abkehr auf allen Ebenen von der gut gemeinten, aber größtenteils ineffektiven Philanthropie hin zu realen, sehr praktischen und breit gefächerten Aktivitäten.

## **Kooperation, Bündnisse, Plattformen and Dachorganisationen**

Eine weitere Auffälligkeit in den Umfrageergebnissen war die bedeutsame Rolle breiterer Gruppierungen von Akteuren – diejenigen in der UN-Familie, andere supranationale Gruppierungen einschließlich dem Commonwealth, und regionale Organisationen, wie z.B. die Europäische Union (und seine Beitrittskandidaten) und der Europarat. Es wurden auch Beispiele zeitlich begrenzter, für bestimmte Zwecke geschlossener Bündnisse aufgeführt, die aufgelöst werden,

wenn die Ziele erreicht oder die Angelegenheit vertreten wurde. (Die Initiative "Bürgermeister helfen Kindern" scheint hierfür ein gutes Beispiel zu sein.)

Die nationalen und internationalen Verbände haben einen besonderen Anteil daran, dass die praktische *Joint-Action*-Agenda vorangetrieben wird und dass die Unterstützung seitens der kommunalen, sub-nationalen und nationalen demokratischen Institutionen für den Prozess der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in vielen Ländern gewährleistet ist. Die Daten, die solche Verbände quer durch Europa erhoben haben, zeigen, dass der internationale Geist und die Entschlossenheit, eine nützliche Rolle in den Nord-Süd-Aktivitäten zu spielen, selbst in den weniger reichen und auch weniger bevölkerungsreichen Ländern sehr wohl vorhanden ist.

Nationale und regionale Plattformen/Dachorganisationen für NROs, die kommunalen Regierungen, der private Sektor, politische Gruppierungen und religiöse Organisationen sind nun von Bedeutung. KEPA, CONCORD und Eurodad sind bedeutsam, obwohl die beiden letzteren noch zu jung sind, um schon geprüft worden zu sein. Das besondere Interesse gilt dabei Eurodad, einer Organisation, die eine Verbesserung des europäischen und globalen politischen Kontextes für Entwicklung, globale Finanzen und Verringerung der Armut, sowie eine Erhöhung der Partizipation von Seiten der Zivilgesellschaft, insbesondere der Bedeutung demokratisch gewählter Repräsentanten in einem solchen Prozess, anstrebt.

Die internationalen Bündnisse großer NROs, wie OXFAM und der "Fonds zur Rettung der Kinder", sind ebenfalls wichtige Kräfte. Solche Gruppierungen tragen im Zuge der Durchführung neuer Projekte und Programme erheblich zu *Joint Action* bei, oder fungieren als Lobbygruppen zur Belegung neuer oder laufender Aktivitäten. Ebenso von Interesse waren neue Gruppierungen, die als Antwort auf bestimmte Ereignisse, wie die anstehende Erweiterung der Europäischen Union, gebildet wurden. Das neue (Januar 2003) Bündnis europäischer NROs – CONCORD – das 18 nationale Plattformen und 14 europäische Netzwerke in einer neuen Konföderation vereint, wurde gegründet, um "die Einflussmöglichkeiten europäischer NROs auf die europäischen Institutionen mittels Kombination von Fachwissen und Repräsentation zu erhöhen". Eine Reihe von Zielen, wie das Erreichen der 0,7% des BIP für die Entwicklungszusammenarbeit oder die Wahrung der EU-Verpflichtungen an die Entwicklungsländer während der Erweiterung und des Reformprozesses der EU, liegen vor.

## **JOINT ACTION UND MIC – FRAGEN FÜR DIE ZUKUNFT**

### **Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit**

Eines der auffallendsten Ergebnisse der Umfrage war, dass besondere Programme zur Förderung oder Vermittlung eines Angebots an entwicklungspolitischer Bildung zur globalen Staatsbürgerschaft von keinem der nationalen Kommunalverbände genannt wurden, wenn auch die meisten der Ansicht waren, dass ihre MIC-Programme hierzu wie auch zur interkulturellen Kommunikation einen Beitrag leisteten. Es gab jedoch bestimmte Erklärungen zu einer Verbundenheit mit den Prinzipien, die in der entwicklungspolitischen Bildung verfolgt werden. Auch wenn diese bereits oben unter den länderspezifischen Informationen erwähnt wurden, sollen sie hier noch einmal in diesem besonderen, bedeutenden Kontext wiederholt werden.

Der tschechische Verband veröffentlicht Weiterbildungsseminare zur öffentlichen Verwaltung, die von der Zentralregierung und anderen organisiert werden und Fragen der globalen Staatsbürgerschaft ansprechen, und ihre Datenbanken enthalten Dokumentationen zu diesem Thema.

Der dänische Verband fördert die Erziehung zur globalen Staatsbürgerschaft nicht selbst, sondern nimmt die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung, sozialer Integration, interkulturellen Ver-

ständnisses und der Menschenrechte in seine gesamte Politik und Praxis auf. Ein Schwerpunkt liegt auch auf der Entwicklungszusammenarbeit dänischer NROs untereinander, und zu relevanten Themen werden Sommerschulen veranstaltet.

Der norwegische Verband versichert, dass die Erziehung zur globalen Staatsbürgerschaft, unter dem Motto "global denken, lokal handeln", eines der Hauptziele seines Netzwerks von Beratern zu Lokalen Agenda 21 in dreizehn ihrer Kommunalbüros sei.

Ungeachtet dieser positiven Faktoren vermittelte die Umfrage den Eindruck, dass die formellen Regierungsstrukturen, ganz gleich wie aktiv sie auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit sein mögen, die Förderung der Entwicklungserziehung in Europa weitgehend als eine Domäne der NROs (wie z.B. die im UK ansässige Weltentwicklungsbewegung (*World Development Movement*)) oder anderer betroffener Gruppen, wie Umwelt- und religiöse Aktivisten, betrachten. Es kam auch der Eindruck auf, dass die ursprüngliche Form der Entwicklungserziehung nicht mehr als angemessen erachtet wird und dass sie vielleicht, nach vierzig Jahren der Informationsverbreitung zu Entwicklungsfragen, ihre Botschaft bereits vermittelt haben könnte. Auffallend effektive praktische Beziehungen, insbesondere im Kontext von *Joint Action*, könnten hier den Weg nach vorne weisen.

## C-2-C

Es mag seltsam erscheinen, dass in einem Dokument, das sich größtenteils für die Prinzipien von C-2-C einsetzt, die Kernsubstanz des Begriffs in Frage gestellt wird – es gibt jedoch ein paar Schwierigkeiten. Die englische Abkürzung C-2-C ist griffig, aber ist sie auch passend? Liegt die Betonung zu sehr auf den Städten? Der kommunale Regierungssektor hat in dieser Frage eine klare Haltung. Eine überwältigende Mehrheit bevorzugt einen breiteren Ansatz, der sich auf menschliche Siedlungen (der ursprüngliche Habitat-Begriff) auf jeder Ebene, vom kleinen Dorf aufwärts, konzentriert. Die NROs haben schon immer den Blick auf alle Arten von Siedlungen gerichtet, und auch der private und akademische Sektor verfolgen einen umfassenderen Ansatz. Wie oben dargestellt, wurde das britische Ministerium für Internationale Entwicklung kürzlich umstrukturiert, um dem städtisch-ländlichen Übergangsraum mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Dieser ist insbesondere, aber nicht ausschließlich, für den afrikanischen Kontext immer noch ein Hauptelement der wirtschaftlichen und sozialen Organisation.

Oder ist diese Konzentration auf die Städte nicht einfach eine realistische Anerkennung der Tatsache, dass es einen Trend zur Verstädterung gibt? C-2-C könnte auch für *community to community* stehen! Es war der Habitat-Prozess, der zu einer möglichen Überbetonung der großen menschlichen Siedlungen führte. Und wie auch ein anderer schriftlicher Beitrag zum Bonner Politikforum offenbart, richtet selbst der ursprünglich vollständig "grüne" Rio-Prozess nun einen Teil seiner Aufmerksamkeit auf Gesichtspunkte menschlicher Gemeinschaften, darunter Städte und städtische Armut/Ausgrenzung. Zudem gibt es Anzeichen für ähnliche Gewichtsverlagerungen bei den ursprünglichen Schwerpunkten anderer Aktivitäten.

Die unterschiedlichen Agenden scheinen sich einander anzunähern, indem sie erkennen, dass alle Aspekte der menschlichen und der weitreichenderen, planetarischen Verhältnisse in gegenseitigen Wechselbeziehungen stehen. Es ist die Wiederholung der ursprünglichen Botschaft der NROs von einer gegenseitig abhängigen Welt, außer dass diese Botschaft eine humanitäre war, die die menschliche Fürsorge betonte – doch jetzt geht es auch um Effektivität, Wirtschaft, Umwelt und Frieden.

## E-Demokratie

Eine abschließende Bemerkung muss zu dem aktuellen Trend, elektronische Kommunikationsmedien beim Streben nach demokratischer kommunaler Selbstverwaltung und *Joint Action* einzusetzen, gemacht werden. Im Rahmen des Commonwealth hat man sich kürzlich diesem Ideal stark verpflichtet, und eine Reihe regionaler, nationaler und kommunaler Organisationen haben zumindest vorsichtig erklärt, dass dies ein Weg nach vorne sein könnte. Das Thema ist noch zu neu, um bereits Schlussfolgerungen zuzulassen, aber diese Technik kann durchaus eine Möglichkeit zum Fortschritt bieten. Die Erweiterung der demokratischen Basis und der Austausch von Informationen und Erfahrungen, der durch die e-Demokratie erleichtert werden kann, sind wünschenswerte Ideale. Es stellt sich jedoch die Frage nach der Zugänglichkeit, und man muss auch bedenken, dass die übliche Zielgruppe der Entwicklungsaktivitäten – die Ärmsten der Armen – gerade diejenigen sein mögen, die von den Aktivitäten auf elektronischer Basis ausgeschlossen sind. Sowohl die kommunalen Regierungen als auch die NROs müssen darauf Acht geben, dass entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, um denjenigen ohne allgemeinem Zugang zu diesen Kommunikationsmedien Rechnung zu tragen. Die Umfrageergebnisse zeigten ermutigende Anzeichen dafür, dass dieser Vorbehalt bereits von denjenigen Verbänden und NROs, die schon mit der Förderung solcher e-Aktivitäten begonnen haben, sehr wohl zur Kenntnis genommen wurde.

## Abschließende Bemerkungen

- *Joint Action* wird mittlerweile weitreichend akzeptiert als eine Vorgehensweise zum Erreichen einer breiten Palette von Entwicklungszielen, und wird mehr und mehr in die traditionellen, 'technischen' Aktivitäten der Zusammenarbeit im Rahmen von MIC/C2C-Abkommen integriert.
- Dort, wo immer noch eine andere Meinung vorherrscht, sind Diskussionsprozesse jeglicher Art auf internationaler Ebene wichtig bei der Einführung positiver, pragmatischer Vorgehensweisen und der Förderung praktischer Aktivitäten. Dies gilt insbesondere für diejenigen 'Zwischen-Regierungs-Mechanismen', die jetzt auch Vertreter der kommunalen Regierungen, NROs, dem privaten Sektor und den akademischen Institutionen zulassen, wie auch für die vielen Kooperationsvereinbarungen (in der Regel auf nationaler oder kommunaler Ebene) zwischen den Plattformen der kommunalen Regierungen und der NROs. Viele echte und effektive Projekte und Programme sind bereits im Gang, und es gibt noch Spielraum für viele weitere.
- Das Bonner Politikforum stellt eine wichtige Gelegenheit dar, den *Joint Action*-Ansatz in der Strategie der demokratischen kommunalen Regierungsführung zu fördern und zu stärken. Es bietet ein praktisches Forum für Verbindungen zwischen den politischen und technischen Ebenen sowohl der kommunalen Regierungs- als auch der Nicht-Regierungsstrukturen des Nordens als auch des Südens. Im geringsten Fall wird es einen weiteren wichtigen Schritt hin zur Integration der Institutionen der Zivilgesellschaft in die Regierungsstrategien darstellen. Im besten Fall wird es der Grundstein für praktische Projekte sein – die guten Praxisbeispiele für die Zukunft dieser wertvollen Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit. 🌐

Christine Brookfield, Task Manager, Europe, Towns & Development

## **POLICY FORUM: NEW DIRECTIONS IN LOCAL DEVELOPMENT: "CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR CITY-TO-CITY CO-OPERATION"**

### **INPUT PAPER ON JOINT ACTION SURVEYS**

#### **INTRODUCTION**

Before embarking on the substance of this paper, I wish to pay tribute to the contributions made to it by Paul Bongers, Consultant, and former Director of the UK Local Government International Bureau, who carried out the initial survey of European local government Associations, and Jan Rademaker, International Co-ordinator staffperson of Towns & Development, who has also made major inputs, as well as playing a key rôle in planning the Policy Forum. Much of what follows is attributable to their researches and analysis. Since the foundation is the most important part of any building, my thanks go to them both.

#### **Purpose of Survey**

The purpose of the survey was to assess the "state of the art" in a range of activities that are sometimes referred to as "Municipal International Co-operation" (MIC), sometimes as "City-to-City Co-operation" (C2C), and to assess the degree to which such activities incorporate the principle of "Joint Action" – a method of working whereby appropriate actors from civil society organisations join forces with the formal institutions of local governance to achieve various development objectives. It should be noted that MIC is specifically technical and does not include conventional "twinning" (friendship link) activities, although it may arise from such wider community-based relationships, or may give rise to them.

The first part of the survey focused upon the national local government Associations in Europe. The second looked at the rôle of relevant non-government organisations (NGOs) in the framework of local-to-local development activities, and sought to draw conclusions about the process of international co-operation relating primarily to the local level. This paper tries to take an overview of opportunities and to draw conclusions about how past and present activities might develop and proceed.

#### **Problems, and Rationale for Conference Document Inputs**

The principal problem encountered when writing this paper was that there turned out to be such a wealth of material that deserved to be included, and choices had to be made. The secondary problem was that the information available was patchy. There was a lack of information from certain sources, including national, regional and international bodies who did not respond to the survey. To seek to cover every aspect of every activity, by every organisation, at every level was a non-starter. It is encouraging to note, however, that the most active and enthusiastic proponents of MIC/joint action were – obviously – the respondents, and it is their experience that is of prime interest.

Notwithstanding the gaps in information, there was also an issue about an over-long account of the position. Experience of very long conference input documents shows that they are neither

read nor considered. They may form the basis of the conference outcomes – in the form of an annex to a report, but they contribute little to the process. For this reason, a brief, but necessarily superficial executive summary document was provided as a conference input, seeking to raise points for discussion, rather than a comprehensive catalogue of current activity. But it must be acknowledged that even in this longer paper, some areas and activities had to be given the briefest mention, rather than analysed in depth.

### **Suggested Purpose of this Document**

The current consultant suggests that this survey outcomes summary be used as a background paper to the Bonn Policy Forum and that, working upon the further information available from that Forum, the discussions and decisions, and any other relevant information from other sources, it be used as part of the final outcome conference documents of the meeting.

## **THE FOCUS OF THIS SURVEY**

### **Survey Methodology**

The initial methodology used was the survey questionnaire, sent by mail or by electronic means to target organisations. The first consultant had considerably longer than the second and managed, by dint of persistence, to gain some twelve responses, over time. The second consultant had far less time and was largely unsuccessful in obtaining such responses. Reasons given for failure to respond included: no time; not enough staff to do such things; seeing no reason to help with yet another survey, of which we receive many; the appropriate person is away on mission. Personal telephone contact, combined with a “desk study” approach, interrogating websites and pursuing the links that they offered, proved much more successful.

### **The Principles of Joint Action**

Joint Action is a term denoting one technique for achieving local, regional, or national development, whereby people come together to promote such development. Its key element is co-operation – *action* undertaken co-operatively – between government and civil society to promote and achieve sustainable development of any kind. Typical activities are social development, enhancement of economic prospects and life chances, democratic local self-government mechanisms, reduction and reversal of environmental damage, health promotion and disease prevention and the provision of better infrastructure and services. In all such activities the primary (but not the exclusive) focus is upon poor people and those in society who are disadvantaged, for whatever reason. Practical experience in linking and C2C arrangements has proved that joint action is of value in the North and the South alike.

By its nature, joint action takes place mainly at the local level, but it draws upon the structures of formal government at all levels – national/central, sub-national/state/regional and local. The national level is usually the main source of the legislative framework and can provide important political motivation for action at other levels. Sub-national structures may also be important sources of political and/or legal direction and organisation – as in, for example, the States of Canada, Australia, Nigeria and Germany (the *Länder*), the Provinces of South Africa and the Regions of Malawi. The engagement of key actors at these levels may be crucial, for many NGOs have structures matching the sub-national organisational pattern.

In some public administration systems a particular level, or more than one particular level of activity will be important. In parts of tropical Africa, for instance, the District level is the key focus of development activity and provides the main context for joint action ventures. In India, the "panchayat" local administration system provides the foundation. The essence of joint action is to respond to local conditions, insofar as these are favourable to such activities.

## **BACKGROUND FACTORS**

### **The Broader Context for Joint Action and Local-to-Local Activities**

It is sometimes forgotten that the present system of international relations is the product of less than two hundred years of development, and that present institutions date largely from the middle of the twentieth century. The involvement of sub-national level representatives and personnel from NGOs in the international negotiation process is an even more recent development. The current evolution of new ideas and activities must be set in this context.

At national level within Europe, systems of local governance are much older, but they have changed and developed over time in response to circumstances. In some countries, national "Associations" representing the interests of the local government level are a relatively new phenomenon and are not in all cases accepted as actors on the governance stage. And even where such Associations are well established, there is at least a potential conflict of interests between them and the central government level.

To illustrate this problem, one only needs to look at the Habitat II negotiations. There, representatives of several countries and regions argued passionately that local government was more properly to be called local administration – that it was solely the instrument of implementation of national legislation. Its only rôle was to carry out the functions assigned to it by central government and to administer nationally directed policies and programmes. Nor did these representatives accept that NGOs have any rôle to play, except on a purely private humanitarian basis.

The countries that argued thus were mainly non-European. Within Europe the situation is less problematic, but the negative attitude is very far from absent. Add to this basic issue of principle the problems caused by economic stresses – such as the division of the taxation "take" between the central and local levels of government – and it is hardly surprising that disagreements between the local and the national level are by no means uncommon. And when a further "layer" of actors is introduced – "stakeholders" from civil society and from organisations targeted upon specific objectives or interests, whose job it is to secure a slice of the cake for their constituency, then the potential for conflict, or at least disagreement, becomes all the greater.

In addition to this inherent – though in many cases healthy – attrition, there is a further complication. Many countries still have a legalistic, formalistic attitude to matters of governance and their national governments are deeply unhappy about the prospect of involvement of non-governmental actors – i.e., not formally elected or legally appointed individuals and organisations – in administration of any kind, let alone decision-making. Although private charitable endeavours – 'societies' or 'foundations' – for the promotion of particular purposes, and lobbying groups of many different kinds, have a long history, their rôle in governance and decision-making is a relatively new phenomenon. Even within Europe, and certainly within the wider world, the principle of joint action has not been universally accepted.

## Positive factors

*Notwithstanding opposition in some quarters, it is noteworthy that the concept of municipal international co-operation (MIC) and joint action is far from revolutionary and is already widely accepted. The process grew out of the twinning and friendship linking movements that sought to build and consolidate positive international linkages after the end of the Second World War, and went on to encompass North-South co-operation for development, during and after the main phase of decolonisation. These movements, although still founded on friendship principles, took on a capacity-building function that formed the foundation of the present broader joint action endeavour. From purely technical co-operation between local authorities, the concept widened into a more general involvement by 'stakeholders'. This term covers all who hold any kind of interest or economic 'stake' in local development activities, but in practice relates mainly to those local civil society organisations and individuals who take up a rôle in the process. Everyone is a stakeholder, in other words, but for many social, political and cultural reasons, not all have an opportunity to participate in joint action.*

*Stakeholder participation, although incomplete at present, is not a new phenomenon. In practice, NGOs, as they are now called, have long played an important rôle and have been recognised for so doing. The philanthropic movements of the eighteenth and nineteenth century, for example, were key actors. They operated mainly in the poorest areas of the cities in the North and they played a vital part in alleviating the condition of the poorest of the poor, and in providing education and welfare for a wide range of disadvantaged people, including what are now known as street children. Nor was this movement confined to the national and local levels. The anti-slavery movements of the turn of the nineteenth century should not be forgotten in this context.*

*At first, these new philanthropic actors were often resented or even opposed by government, but gradually, their lobbying pressure and their practical achievements led to acceptance of their rôle. Gradually, they became accepted as desirable partners of the more formal government system, which found itself unable or unwilling to cope with the demands of the poorest of the poor. This pragmatic development led in its turn a more humane attitude to education and welfare. It gave rise to the view, extant in most countries of the world today, that access to at least basic provision of these benefits constitute a human right and a desirable, if sometimes an unattainable end. In other words these early private/public ventures led to a radical change in public administration policy.*

*Inevitably, the early endeavours of philanthropic bodies and individuals focused on particular activities and in the early days of the NGO movement, single issue organisations, promoting relatively limited ideals and ends, were the norm. More recently there has been a trend to diversification, so that cross-cutting projects and programmes (e.g., conservation + local socio-economic development) have begun to emerge.*

*It is also worth noting that the term "NGO" covers in practice a wide range of different bodies. They exist for a variety of purposes, but most are non-profit-making, except insofar as they have to help to fund their own activities (e.g., with a consultancy arm, or by charging for services to outsiders, such as the media). These 'extras' aside, though, most NGOs are dependent on non-commercial funding, such as grants from government at various levels, membership subscriptions, or voluntary donations. Most are devoted to clearly defined and sometimes very restricted purposes (the welfare of one segment of the community, human rights, fighting particular diseases, or promoting the conservation of a single animal species). Examples of generalised welfare bodies are less common, although many major charitable trusts and Foundations cover a wide range of activities, as do the organisations founded in the various religious spheres. In some countries, the line between the traditional philanthropic NGO and the*

spheres. In some countries, the line between the traditional philanthropic NGO and the commercial organisation has become blurred, with consequent complications for development activities.

Over the past twenty years or so, the pace of NGO involvement in the formal development co-operation scene has increased and broadened. The concept of the NGO 'platform' – an arrangement whereby NGOs come together to co-operate in specific actions and strategies, often in concert with other parties, has become the norm, rather than the exception. Such platforms may form across national boundaries, in sector-based alliances, or at national level. They contributed effectively to the processes of the UN Summit Conferences held in the nineteen-nineties and they are now taking forward the strategies and activities that arose from those processes, as well as more general development activities.

It has also become widely accepted that in addition to sectoral action, multi-level and inter-level action, especially local-to-local co-operation, is an effective method of working and of problem-solving. Moreover, the principles of such local-to-local activities have become enshrined in international agreements and acknowledged as a useful method of working.

Thus, the principles of joint action, albeit not necessarily under that name, are now well-established and are incorporated into the outcomes of most recent UN summit conferences, including Agenda 21/Local Agenda 21 (the product of the UN Summit on Environment and Sustainable Development, Rio de Janeiro, 1992) the Habitat Agenda (the product of the UN Conference on Human Settlements – HABITAT II – Istanbul, 1996) and the subsequent negotiations and policy decisions of their follow-up conferences.

The Habitat Agenda placed particular focus upon 'partnership'. In carefully negotiated language, accepted by all participating States, Principle VII (cap. 33) avows:

*"Partnerships among countries and among all actors within countries from public, private, voluntary and community-based organizations, the co-operative sector, non-governmental organizations and individuals are essential to the achievement of sustainable human settlements development and the provision of adequate shelter for all and basic services. Partnerships can integrate and mutually support objectives of broad-based participation through, inter alia, forming alliances, pooling resources, sharing knowledge, contributing skills and capitalizing on the comparative advantages of collective actions. The processes can be made more effective by strengthening civil organizations at all levels. Every effort must be made to encourage the collaboration and partnership of all sectors of society and among all actors in decision-making processes, as appropriate."*

Global Shelter Strategy documents for subsequent years have focused upon such partnership mechanisms as a means of delivering improvements in conditions in human settlements of all sizes.

The outcomes of the 'Rio+10' process in Johannesburg, including the "Johannesburg Call" from local governments (which is an input document to the current meeting) are well known, but to take just one other example, the UN-HABITAT Strategic Vision, 2003 highlights the importance of strategic partnerships on a number of programmatic themes aimed at ameliorating urban poverty and slum/squatter settlement problems. Several respondents to the survey identified the Cities Alliance, one of the new policy thrusts of these processes, as a useful joint action tool. The Cities Alliance is intended as a global partnership of cities and their development partners, aimed at improving living conditions for the poor in urban areas, focuses on two types of action:-

- *city development strategies: in which local stakeholders define their vision of how the city might develop;*
- *city-wide and nation-wide slum upgrading: the "Cities without Slums" action plan, which aims to improve the lives of at least 100 million slum-dwellers by the year 2020.*

At a more local level of governance, also, these principles are already being put into practice. In the United Kingdom, for example, *ad hoc* and longer term groupings of Council elected members and/or employed officers and representatives of local organisations have been formed to solve problems such as economic decline, environmental degradation and crime.

## Reservations

Reservations about the basic principle of joint action are not *completely* absent, but generally, where they exist, they tend to centre upon local problems or specific negative factors, rather than on disagreement with the proposition that joint working among appropriate actors/stakeholders offers the best chance of progress/problem-solving.

Nevertheless, such reservations must be acknowledged and faced. On the NGO side, the reasons cited included:

- weak, inexperienced, or non-functioning local government institutions
- lack of funding for local government structures, rendering them unable to participate
- lack of legal powers and/or financial support for national Associations of local government to undertake particular forms of activity
- the existence of corruption, or of cynical political ambition and self-aggrandisement, either by individual local leaders or by political factions

No NGO was actually opposed to the principles of democratic governance, but some said that the weaknesses cited above created problems in implementing their programmes.

The local government Associations and individual local authorities, on the other hand, assert that their ability to participate in joint action depends upon legal and financial factors, rather than on motivation. The political will is usually there, but the powers and resources are not always available.

On the local government sector's side, the reasons cited for reservations included:

- a strong adherence to the principles of formal local democracy, sometimes gained at considerable cost after periods of non-democratic governance – they therefore felt that non-elected members of local pressure groups have no proper place in decision-making
- doubts about the wisdom of advocating particular strategies, including joint action, as opposed to responding to requests for such strategies
- a perception that NGOs can sometimes be too closely focused on single issues to appreciate the 'real world' and its constraints.

## ANALYSIS OF THE CURRENT SITUATION

The survey confirmed that a huge range of activity is going on at present. MIC is under way, and ongoing, sustained relationships are in being between pairs of local authorities, as well as three-way, four-way and wider groupings. International local government activities, whether in general (the international Associations such as the International Union of Local Authorities (IULA), the United Towns Organisation, and Metropolis) have a long history. These bodies are about to unite to form the 'United Cities and Local Governments' organisation (UCLG). In both North and South, regional groupings have formed, usually in order to promote the cause of local governance, local development and technical co-operation.

In this broad inter-local government sector there have been encouraging developments. For example, the Council of European Municipalities and Regions, the European regional body of IULA, have recently conducted a survey of joint action activities among their members and their partners and are compiling a database/good practice information facility specifically devoted to this form of development co-operation.

Other arrangements, targeted at specific sectoral concerns, such as the environment-oriented International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), are also in place and have a strong track record in practical achievement. These sectoral bodies have a particular interest in promoting joint action activities, since the essence of their work is dependent upon the involvement of all members of civil society. No one level or type of organisation or individual can ensure, for example, the conservation of a natural habitat or a locally important green area. All need to work together.

But where are we at present? What is already being achieved? How can it be developed?

### Motives

In analysing any activity, the first factor examined must be the motivating force. (Why are we doing this?) The survey revealed that a wide variety of motives underlie the conduct of international local-to-local relationships. The following list is deliberately presented in random order, with no implication that any one item is more or less important than any other. The items and areas listed represent the range of concerns indicated by respondents to our enquiries. Every subject or area is one that has been spontaneously raised by at least one Association or NGO and some (such as democratic governance) by many. In some cases the topic raised is positive – those concerned wish to promote and develop it. In others, the topic is the focus of negative endeavours – discouragement, or outright prevention:-

- Friendship/comradeship, solidarity and information-sharing between and among sectors (e.g., local government, specialised NGOs, academic institutions, pairs or wider combinations of communities, etc.)
- Humanitarian motives – desire for widest possible enjoyment of welfare – emphasising and promoting the dignity of every individual – the prevention of suffering, disease, warfare, poverty etc.
- Religious motives or humanist ethics
- Desire for economic links and wider-spread prosperity, for the ultimate benefit of as many as possible
- Peace-keeping and peace-making
- Cultural links and allegiances
- Historical association, leading to linguistic or cultural ties, or to a sense of responsibility for mutual development efforts

- Environmental/conservation considerations – prevention of pollution, protection of habitats and species considered vital to the planetary ecosystem, promotion of change in consumption habits and encouragement of a “greener” lifestyle
- Gender equality and prevention of abuses of women, including exclusion from democratic rights and public identity, lack of access to property and inheritance rights, disadvantage in the process of law, undue constraints on dress and lifestyle, physical abuse by partners, genital mutilation, deprivation of rights of contact with/decision-making over children, etc.
- Promotion of the rights of children and young people
- Political linkages (socialism, conservatism, etc.),
- Promotion of democratic governance, and especially democratic local self-government
- Reduction of corruption and exploitative activities (including organised crime and drug-motivated activities)
- Poverty alleviation/eradication – initiatives to find solutions to the phenomena of shanty-towns, slums, social exclusion, etc.
- Experience-sharing in specific areas of common interest – for example, there is an MIC arrangement in place between cities/communities north of the Arctic Circle

### **Incorporation of “Joint Action” Concept between Local Government and Civil Society: state of play in European Local Authority Associations**

Most European local authority Associations respondents to this survey stated that they include advice on MIC/technical co-operation activities in their information and training sessions for elected Members and via their publications and websites. They also indicated some attachment to the concept of joint action, but without in some cases seeing it as a fundamental component of their MIC activities. It was felt that joint action is a useful factor, but in some cases not the primary factor. Technical co-operation, in matters ranging from democratic governance to drainage, was considered to be of at least equal importance and the involvement of civil society groups in the fulfilment of such activities was regarded as desirable only insofar as those groups had relevant expertise.

National responses, naturally, varied from case to case, and some were entirely absent. Some countries did not respond to either element of this survey, and this may reflect a different cultural approach to such matters.

The order in which activities are listed below is, again, random. It is not intended to imply an order or merit or worthiness, nor of promptness of response!

#### Italy:

The Italian local government Association, ANCI, stated that all its work in this field is based upon the concept of a broad territorial partnership as a necessary element in decentralised co-operation to assure sustainable development. Funds are provided by local authorities, not exclusively from outside sources. There are moves to ensure that the functions of national and international networking on MIC and other forms of development co-operation will become more structured in the future, via a co-operation agreement with the relevant Ministry.

Only 5 % of its local authorities were currently engaged in sustainable development activities within the MIC context, but Italy’s rôle in the establishment of a number of MIC initiatives is to be noted and it is an active member of the newly established CONCORD (development co-operation promotion/implementation) initiative.

### Germany:

The German system of governance and public administration organisation, based as it is on regional divisions, causes regional governments – those of the Länder – and individual cities and communities, to be more important in the MIC/development co-operation/joint action sphere than any national organisation. The German Government is a major donor in the North-South co-operation context and an active participant in international action for local democracy. Germany played a leading rôle in the HABITAT II process, for example, and the senior officer of the Federal Ministry for Co-operation and Development was responsible for the detailed negotiation of major aspects of the final Agenda document.

The Bremen State Government has been a longstanding supporter of the concept of local-to-local networking and joint action, and the Bremen State Office for Development Co-operation, as the prime sponsor of the Towns and Development organisation, has ensured that inputs into local government, NGO and related sector activities – at all levels, from local to international – has been effective and useful.

Likewise, the international status and focus of the City of Bonn – which continues to be an important centre for UN and European Commission institutions, as well as maintaining an active municipal Centre for International Co-operation – provides support for a range of development co-operation/MIC activities and for the promotion of development education and citizen involvement.

The creation of the Service Agency “Communities in One World” provides yet another example of a growing trend towards co-operation in joint action, by providing support for activities across the formerly divided governmental and sectoral organisations, seeking to unify and concert activities.

### Netherland:

The Dutch Association (VNG) have an active international arm, much of whose work is devoted to development co-operation. They reported a strong attachment to joint action principles in the projects that they are developing with the Dutch co-financing organisations. They work closely with three major national NGOs. In concert with NOVIB (Oxfam, Netherlands), for instance they have developed a toolkit for participatory democracy, with case studies from all world regions. NOVIB/VNG have also set up a programme for five NGO/local authority links in Tanzania. The VNG also work with ICCO to develop pilot projects centred around strengthening local government-NGO-private sector partnerships in Bosnia, the Philippines, South Africa and Central America, with possible expansion into Latin America.

31% of Dutch local authorities are involved in MIC and the Association provides advice, financial support, experience-sharing and general municipal linking and capacity-building activities via its International arm. The Director of that arm is Chair of the IULA Platform on Capacity and Institution-Building (CIB). The VNG also organises study trips for mixed NGO-local government delegations. VNG was one of only two respondents who spontaneously mentioned the Habitat Agenda as a focus of their activities.

The Dutch NGO “Cordaid”, largely funded from Netherlands government sources, work in a variety of regions and sectors, including Latin America and South Asia, regionally, and urban poverty alleviation, shelter and democratic governance issues and HIV/Aids sectorally. They have a strong religious/ethical basis – in the Catholic church – and collaborate in various international NGO networks, including actors in the Habitat/shelter sector, such as the UK-based Homeless International.

The Dutch volunteer programme, SNV, is the third NGO partner of the VNG and is actively involved in the establishment of C2C links in four countries in Africa and has co-operated with Towns and Development in networking and capacity-building activities. Indeed, it has begun to take the lead in some areas. This involvement by voluntary service bodies, including the UK-based Voluntary Service Overseas and the UN Volunteers organisation, in the joint action area, as opposed to (say) specific technical advice on matters such as infrastructure provision, is a welcome development.

Despite these encouraging features, the picture in the Netherlands is not wholly positive and the Netherlands Government, for all its support for technical co-operation, does not see local government as a major partner in development co-operation policy. It fails to consult local government on issues of good governance and decentralisation. The VNG also states that the EU shows a "shocking lack of interest" in capacity-building for local government, decentralisation and MIC. Although articulated in this one case, these sentiments are no doubt reflected in other national and supra-national administrations.

#### Belgium:

The Belgian MIC programme is one of those financed in whole or in part by its local authorities, rather than by outside sources. It is supported by 2.3% of local authorities at federal level and 7.7% at the Flemish programme level. The Belgian Association participates actively in the twinning network of the Council of European Municipalities and Regions.

The Flemish Association responded that it underlines the importance of dialogue and collaboration between local government and civil society at two levels: first, collaboration with the existing local advisory committees on international solidarity and development co-operation (mainly composed of NGOs and volunteers active at local level), and second, through wider local awareness-raising action on development co-operation issues. For example, the Flemish Association has distributed to all municipalities in Belgium the results of a national enquiry into the state of the art of involvement of local authorities in international technical co-operation. This formed the basis of a publication "*Global Village – Gemeenten, Partners in Ontwikkeling*".

The Flemish Association also co-operates with the Coalition of Flemish North-South Movements – '11.11.11' – who work in a wide range of development co-operation activities, from clean water provision to agrarian reform, trade matters and e-democracy. This is yet another example of an effective platform arrangement whose members co-operate to bridge traditional boundaries between the activities of NGOs.

A negative factor noted from the survey was that the Flemish Association felt that their Local Agenda 21 programme had not met with the same success as in other countries, but a new agreement on environment (the '*Milieu-covenant*') encompassing sustainable development principles, between local authorities and the Flemish Government, was in the pipeline.

#### Spain:

The Spanish Association (FEMP) indicated that many of its seminars in Latin America are open to participation by NGOs, although it points out that few Spanish NGOs have experience in institution strengthening and technical co-operation. There is some resistance to support for NGO projects, given that the trend is for forming direct links between equivalent bodies such as municipalities and Associations. However, there are strong moves, and arrangements already in place, to develop institutions for the promotion and implementation of joint action initiatives in north-south development co-operation. 55% of municipalities of over 5,000 population, 95% of the provinces and 99% of the regions were involved in some form of MIC or development co-operation activity. FEMP has worked with the Spanish 'Confederation of Funds for Co-operation

and Solidarity' and the Spanish Co-ordination Committee of NGOs in the promotion of development co-operation activity and the funding for that process. The main focus is on Latin America, with a particular emphasis on Central America and the Caribbean, but the Mediterranean and sub-Saharan Africa also form part of the geographical scope. These Funds for Co-operation and Solidarity seek to contribute to aid projects focusing on the poorest of the poor, to promote support for North-South and other development aid ventures and to encourage citizens' participation in development co-operation projects. Work in Europe is restricted to post-conflict situations, but development education is heavily emphasised. The organisation also focuses on human rights issues and the 0.7% development aid target figure. As is the case with many public activities in Spain, the various funds and NGO movements are strongly regionally based, but the over-arching Confederation structure unites these regional efforts.

FEMP also provides consultancy services, both to its own members in the preparation of strategic co-operation plans and to municipalities from the South in the formulation of projects and the identification of sources of financial support.

#### Denmark:

In Denmark, more than 15% of local authorities are actively involved in some form of MIC, and the Association has been actively involved in capacity-building programmes for EU accession countries. They have taken a strong interest in the joint position paper on development co-operation in the new Treaty (signed by the Development Ministers of Austria, Belgium, Germany, Ireland, The Netherlands, Sweden and the United Kingdom). The Danish EU-NGO platform is an active advocate for joint action and development co-operation activities and the Danish Association were one of only two survey respondents who spontaneously recorded their promotion of the Habitat Agenda.

#### Portugal:

The Portugese Association has severe difficulties in the matter of joint action and North-South development co-operation activities, despite the fact that the Council of Europe's North-South Centre is located in Lisbon. Only about one percent of Portugese local authorities are actively involved in MIC or North-South action. Being largely a political institution, rather than a body with a corresponding technical focus, they do not have a major rôle to play at the present. They are, however, moving towards co-operation with the Portugese Platform of NGOs and the Development Education Exchange in Europe project, and a major summer school was held in October/November 2003 on the topic of the rôle of development education in schools.

#### Romania:

The Romanian Association is one of the most recently formed bodies who responded to the survey and is largely involved with its own national capacity-building activities, but it mentions in its reply that the Romanian Public Administration Ministry has a Department for Relations with NGOs that intends to promote NGO co-operation with the Association and to consult jointly with the local government and NGO sectors about relevant future legislation.

#### Czech Republik:

The Czech Association, SMO, is also a relatively recent actor in this field, but they publicise public administration training courses, organised by central government and others, that address issues of global citizenship and they include information on this subject on their databases.

#### Norway:

The Norwegian Association, KS, reported that ten percent of their local authorities are engaged in MIC activities and that in addition, education for global citizenship is one of the main tasks for its network of Local Agenda 21 advisors in thirteen of its local offices, under the slogan

“think globally, act locally”. KS draws its funding for development co-operation/MIC activities mainly from outside sources, rather than its own resources. The main sources are central government, local businesses and voluntary organisations. It dispenses financial support for development co-operation/MIC projects on behalf of the Norwegian Government development agency NORAD. KS also participates in an annual co-ordination meeting at Nordic level.

#### Finland:

In Finland there is widespread support for MIC and for the principles of joint action, both at home and overseas. The Finnish Association have been leading actors in the capacity-building movement, in action ranging from the MIC activities of IULA, the HABITAT II process and the Local Agenda 21 campaign. There is a focus on technical co-operation, including such areas as information technology. The principal NGO involvement in development co-operation is focused through a Service Centre for Development Co-operation with the acronym KEPA. With a broad-based membership drawn from many sectors, including trades unions, development NGOs, women’s and youth groups, peace groups, the environmental sector, religious organisations and friendship societies. KEPA’s activities are supported by public funds provided by the NGO budget of the Foreign Ministry’s international development department. They work on the basis of equity, sustainable development and cultural diversity, and they place strong emphasis on areas such as human rights, women’s rights, health and education, and environmental issues. They also promote the cause of the 0.7% of GNP as the development co-operation budget.

#### United Kingdom:

The United Kingdom (UK) has a strong programme of development co-operation activity in both the local government and NGO sectors. International local government representational activity is particularly emphasised and the UK Local Government Association has a substantial international arm – the Local Government International Bureau (LGIB). The LGIB has worked closely for fifteen years with the UK Department for International Development (DfID) to promote various forms of development co-operation, including projects and programmes aimed at sustainable democratic local governance strategies, Local Agenda 21 and the Habitat Agenda.

Current activities centre on involvement in DfID’s “City Community Challenge Programme” with focused activities in tropical Africa. The Uganda element of this activity, for example, has an essential partnership element.

Notwithstanding this sort of city-based joint activity, however, a new development in DfID’s development strategy is a recent re-organisation that has refocused activities, turning away from the ‘nineties’ themes of urban poverty alleviation and the problems of urbanisation as such, and looking to more sectoral issues, such as the urban-rural interface and the concerns of democratic local self-governance, good practice/experience sharing, labour markets, local economic development and the practical rôle of civil society in development. Partnership projects are now covered by a ‘Civil Society Department’ and innovative policies in this area are now being sought, with a view to funding. This move to consider a wider range of levels of social organisation than the urban/city focus will be welcome to many local government organisations, who have long campaigned for all scales of human settlements to be considered in the formulation of international agreements and strategies. The aim to formalise the involvement of wider civil society institutions will be equally welcome to the traditional NGO community.

Even prior to these new government policy developments, major UK-based NGOs were also responding to the challenges of the joint action ideal. The UK Government-funded development volunteer body Voluntary Service Overseas widened its activities and moved into the joint action field some ten years ago, while the Save the Children Fund has been working in co-operation with the local government sector for approximately the same period. Other relevant current ac-

tors abound, but the key activities of 'Homeless International' (the co-ordinators of the UK NGO inputs to the HABITAT II conference), and the environmental lobby group UNED-UK, which performed the same function at the Earth Summit, must be mentioned.

## **OVER-ARCHING ISSUES AND TRENDS**

### **Relationships with the UN system**

The system of "national reports" to the UN, in the context of the nineties' conferences is an important one for local-to-local activities, for it reflects the great advancement achieved during that era. It may seem odd, therefore, that not every country placed emphasis on this issue and that not every NGO consulted chose to define whether or not they were accredited to the UN Economic and Social Council. A mixed picture emerged. The Danish, Italian and Norwegian Association replies to the original questionnaire were the only ones that affirmed that local government activities were included in reports to the UN. Some others, such as The Netherlands and Spain, stated that they were unaware of the position, while yet others, such as Belgium and the Czech Republic, indicated that this was not an area of direct concern for them. Most NGOs were so accredited, but not all. The position of the platforms, especially the new ones, was still uncertain, mainly because the accreditation process is so prolonged. (The UK Local Government International Bureau took two years to achieve such status, despite submitting appropriate, timely, accurate documentation.)

### **Relationships within other Inter-state and Regional Organisations**

A wide variety of inter-governmental/inter-state, regional and international local government sector bodies have taken up and strongly promoted the cause of local democracy based on the principles of joint action – although, once again, that specific label is not necessarily used. A comprehensive survey is not appropriate here, for an enormous range of bodies is involved, but one or two key examples are mentioned very briefly below.

The Commonwealth has been very active in all aspects of local democratic and institutional development and the Commonwealth Local Government Forum (CLGF) has promoted and executed activities and programmes in this field, including those based on joint action principles. The Good Practice Scheme of the CLGF, launched in 1998, emphasises local-to-local partnerships and draws in the concerns of the wider local communities involved. In its pilot phase some thirty technical co-operation projects were undertaken, primarily in technical local government areas of concern, but poverty alleviation, economic development, job creation and the rôle of the informal sector were included in the areas of governance addressed.

The Council of Europe's 'North-South Centre' is another major actor on the development co-operation stage and in particular in the joint action sphere. Indeed, the CoE's 'Quadrilogue' apparatus was one of the first inter-government mechanisms to recognise and encourage the linkages and synergies between the formal governance and the NGO sector. The 'Quadrilogue' concept relates to the links between governments, parliamentarians, local and regional authorities and the NGOs, and the CoE has been steadily building linkages and programmes on this basis since the nineteen-eighties. Recent co-operation with the new African Union structures and systems has confirmed the Council's intention to pursue this productive area of co-operation.

### **European Union Enlargement**

The forthcoming expansion of the European Union was undoubtedly a factor in what might be called "issues of concern" on North-South local-to-local action. Although it is difficult to identify specific problems at present, it seems clear that the needs of newly accredited EU states will have an impact on broader development co-operation funding policies.

Many replies indicated that the important cause of capacity-building in Central and Eastern Europe is a key focus for many, and the aim of establishing and reinforcing democratic local self-governance in this region is of undeniable importance. Some traditional development co-operation actors expressed the fear that in the face of limited resources, funding for candidate EU countries and other transitional and middle-income countries, including those in post-conflict situations, will detract from development co-operation budgets.

Leaving aside possible issues of competition between traditional development co-operation and the new concerns of wider European democracy, it must be noted that there has been an enthusiastic response to the needs of Central and Eastern European states. To select only a few examples, the Flemish Association is co-operating with their Estonian counterpart on housing and IT development. The Danish Association is acting across the board with the EU accession countries. The Dutch Association has carried out more than 300 projects in policy development, financial management, training and human resources development, institutional development, IT, inter-governmental relations and decentralisation.

The Italian Association is working with the Standing Conference of Towns and Municipalities of Yugoslavia, as well as seeking to rebuild local government systems and institutions in Bosnia-Herzegovina and Kosovo, in conjunction with the Council of Europe's Local Democracy Embassies programme.

The UK has a strong programme in this field. Since 1991 the UK Local Government International Bureau has worked to support local government in transition countries and support for Associations in EU candidate countries is now a major theme.

### **Geographical focus – or lack of it**

There was no significant tendency for particular national local government Associations or NGO groups to focus on particular regions of the world, although historical and linguistic ties are still a factor. (The Spanish local government Association, FEMP, for instance, places a strong emphasis on Latin America, while the continuing ties between France and francophone Africa were reflected in the strong relationships within the ambit of the Fédération Mondiale des Cités Unies/United Towns Organisation. Such relationships can be advantageous, since they can bypass much of the "getting to know you" stage, but they carry the danger of embodying unquestioning assumptions about socio-economic organisation and environmental management.)

Such traditional geographical emphasis is decreasing, however, even within the three major language "bases" (anglophone, francophone, lusophone). Working across linguistic boundaries has become far more common than in the past, both among local government Associations and NGOs. For example, FMCU/UTO had broadened its membership base and is engaged in the process of joining forces with the International Union of Local Authorities, a body that has been traditionally anglophone but which has, in its turn, begun to place more emphasis on lusophone area activities.

The national Associations and NGO groups from countries speaking minority languages (e.g., Finland, Norway, The Netherlands) lead the way in this respect. Responses to the survey clearly indicated that they tend to base their activities on perceived needs and development policy considerations, rather than on historical, cultural, or linguistic ties. The needs of central and eastern European countries seeking to recover lost development ground have also cut across the traditional general development co-operation picture, with no particular pattern of association, except pragmatic, effective action possibilities.

### **Sectoral Considerations**

The purpose of national and international local government Associations is to promote the principle of democratic local self-government – to highlight the key rôle of local governance in the efficient, fair and effective administration of local communities of all sizes. Areas of competence vary, but in most countries, especially those in Europe, there is a wide range of responsibilities to be fulfilled. NGOs, on the other hand, can be highly specialised, and may deal with only a very limited range of issues, or even a single issue. Survey replies indicate a high awareness of the need for focused activities – it was perceived that these two somewhat different sorts of organisation tend to work best together when they are addressing themselves to a specific objective. In other words, the specific activity should be carried out in the context of a broader-based involvement of actors. This may seem obvious now, but it has not been the traditional approach to “development” in the past.

An encouraging factor in the survey results was the degree to which respondents and their partners agreed on the broadening of sectoral targets for activity. Obviously beneficial action, such as economic development and improved health were matched by broader and more far-reaching targets like “livable cities”, “municipalisation” and “cultural, linguistic, purely friendly, or sometimes technical vocation”. Usually, these areas were seen as linking with each other, with no single focus, but a contextual approach.

The general impression given by the survey results was that of a distinct move, at all levels, away from well-meaning but largely ineffectual philanthropy, towards real, broadscale action, in a very practical way.

### **Co-operation, Alliances, Platforms and Umbrellas**

Also notable in the survey results was the significant rôle of the broader groupings of actors – those within the United Nations family, other supra-national groupings, including the Commonwealth, and regional organisations such as the European Union (and its candidate states) and the Council of Europe. Examples were also noted of temporary alliances for specific purposes, disbanded when the purpose was achieved, or the point made. (The “Mayors as Supporters of Children” initiative appears to be an example.)

The national and international local government Associations have played a key rôle in pushing forward the practical agenda for joint action and ensuring that the process of international development co-operation action carries the support of local, sub-national and national democratic institutions in many countries. The data gathered from such Associations across Europe indicates that even in the less prosperous, or less populous countries, the internationalist spirit and the determination to play a useful part in North-South activities is not lacking.

National and regional platforms/umbrellas for NGOs, local government, private sector, political groupings and religious bodies are now of importance. KEPA, CONCORD and Eurodad are of

significance, although the latter two are so recently formed as to be yet untested. Eurodad, the body seeking to improve the European and global policy context for global finance, for poverty reduction and development, and to enhance the participation of civil society, particularly the rôle of democratically representatives in such action, is of special interest.

The international alliances of major NGOs, such as OXFAM and the Save the Children Fund are also key actors. Such groupings contribute significantly to joint action, as and when new projects and programmes are implemented, or act as lobbying groups to stimulate new/ongoing action. New groupings formed in response to specific events, such as the proposed expansion of the European Union, were also of interest. The new (January 2003) alliance of European NGOs – CONCORD – uniting eighteen national platforms and fourteen European networks in a new confederation, designed to “enhance the impact of European NGOs in influencing the European Institutions by combing expertise and representation”. A series of objectives, ranging from achieving the 0.7% of GNP for development aid, to safeguarding the EU’s commitments to developing countries during the enlargement and EU reform process is identified.

## **ISSUES OF FUTURE CONCERN IN JOINT ACTION AND MIC**

### **Development Education**

One of the striking results of this survey was that no national local government Associations reported specific programmes to promote or facilitate the provision of development education for global citizenship, although most saw their MIC programmes as contributing to this end, as well as to intercultural communication. There were, however, specific declarations of adherence to the principles encompassed by development education. They have been included in country-based information above, but it is worth repeating them here in this special, important, context.

The Czech Association publicises public administration training course organised by central government and others, that addresses issues of global citizenship. It includes documentation on this topic on its database.

The Danish Association does not itself promote education in global citizenship, but it incorporates the principles of sustainable development, social inclusion, intercultural understanding and human rights in all its policies and practices. There is also a strong focus on development co-operation among Danish NGOs and summer schools are held on relevant topics.

The Norwegian Association declares that education for global citizenship is one of the main tasks of its network of Local Agenda 21 advisors in thirteen of its local offices, under the slogan “think globally, act locally”.

Notwithstanding these positive factors, the survey conveyed an impression that formal governance structures, however active they might be in the development co-operation field, regard the promotion of development education in Europe as mainly the preserve of NGOs (such as the UK-based World Development Movement) and other concerned groups, such as environmental and religious activists. There was also an impression that the original form of development education was no longer seen as appropriate and that perhaps it had already conveyed its message, after forty years of information dissemination about development issues. Demonstrably effective practical relationships, especially in the joint action context, might provide the way forward.

## **C-2-C**

It may seem odd in a document largely promoting the principles of C-2-C, to question the very substance of the term, but there are difficulties. The English language abbreviation C-2-C is neat, but is it appropriate? Is there too much emphasis on cities? The local government sector are clear on this matter. An overwhelming majority favour a broader approach, concentrating on human settlements (the original Habitat term) at every level, from tiny villages upwards. The NGOs have always focused on all types of settlement and the private and academic sector, likewise, have a cross-cutting approach. As outlined above, the UK Department for International Development has recently re-organised itself to pay more attention to the rural-urban interface. In the African context in particular, but not exclusively, this is still a major element in economic and social organisation.

Or is the city focus just realism, a recognition that the trend to urbanisation is a fact of life? C-2-C could equally well stand for community to community! It was the Habitat process that led to perhaps an over-emphasis on large human settlements. And, as another input paper to the Bonn Policy Forum makes clear, the Rio process, originally almost completely "green", is now turning some of its attention to human community considerations, including cities and urban poverty/exclusion. There are signs of similar shifts in the original emphases of other activities.

The agenda seem to be converging, in recognition of the fact that all aspects of the human and wider planetary condition are interdependent. It is a re-statement of the original message of the NGOs, about an interdependent world, except that that message was an humanitarian one, stressing human welfare – now it is also about efficiency, economics, environment and peace.

## **E-democracy**

A final note must be made of the current moves towards the use of electronic communications in the quest for democratic local self-government and joint action. A strong commitment to this ideal was recently made in the Commonwealth context and a number of regional, national and local government bodies have at least tentatively declared that it may be a way forward. The subject is too new to allow conclusions to be drawn, but this technique may offer the opportunity for progress. The broadening of the democratic base and the sharing of information and experience, etc. that e-democracy may facilitate are desirable ideals. The question of access arises, however, and it must be noted that the usual targets for development activity – the poorest of the poor – may be the very people who are excluded from electronic-based activities. Care must be taken by both local authorities and NGOs to ensure that means are put in place to accommodate those without regular access to such communication. Encouragingly, survey results indicated that this caveat was already well acknowledged by those Associations and NGOs already embarked upon the promotion of such e-action.

## **Conclusions**

- Joint action is now widely accepted as a tool for the achievement of a broad range of development objectives and is increasingly being incorporated into traditional 'technical' co-operation activities under MIC/C2C arrangements.
- Where opposition still exists, international-level discussion processes in all their forms have a rôle to play in establishing positive, pragmatic approaches and promoting practical activities. This is particularly true of those inter-governmental mechanisms that now admit local government, NGO, private sector and academic institution representatives, as well as of the many (usually national or local level) liaison arrangements between local government and

NGO platforms. Many real and effective projects and programmes are already under way and there is scope for many more.

- The Bonn Policy Forum marks an important opportunity to promote and strengthen the joint action approach in the strategy of democratic local governance. It offers a practical forum for liaison between the political and technical levels of both local government and non-governmental structures from both North and South. At the very least, it will be another key step towards incorporating civil society institutions into governance strategies. At best, it will be a foundation for practical projects – the good practice examples for the future in this valuable development activity. 🌐

## Publikationen

Die Veröffentlichungen können über die Servicestelle kostenfrei bestellt werden (sofern noch nicht vergriffen). Die meisten Publikationen liegen auch als Download auf unserer Homepage vor.

### Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle:

- Heft 1.: Give me hope Jo'hanna?! Von Rio in die deutschen Kommunen nach Johannesburg – von Schwierigkeiten und Erfolgen der Agenda-Prozesse in Deutschland. Oktober 2002. [vergriffen]
- Heft 2.: Pressespiegel 2002. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2002. Dezember 2002. [vergriffen]
- Heft 3.: Globales Handeln lokal verankern. Befragung 2002 der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zum Stand der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Arbeit in Deutschland. Januar 2003. [vergriffen]
- Heft 4.: Die Lokale Agenda 21 braucht professionelle Moderation – Eine-Welt-Referenten informieren Moderatoren. Dokumentation einer Informationsveranstaltung am 12.12.2002, Bonn, Februar 2003.
- Heft 5.: Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrung für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.12.2002, Bonn, Februar 2003. [vergriffen]
- Heft 6.: Faires Miteinander. Leitfaden für die interkulturell kompetente Kommune 2012. Bonn, August 2003.
- Heft 7.: Hauptstadt des Fairen Handels 2003. Dokumentation des Wettbewerbs. Bonn, Februar 2004.

### Material-Reihe der Servicestelle

- Nr. 1.: Erklärung der Kommunen zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung; und: Aufruf von Johannesburg. Autorisierte Übersetzung in Deutsch.
- Nr. 2.: Local Government Declaration To The World Summit On Sustainable Development; and: Johannesburg Call.
- Nr. 3.: Faires Beschaffungswesen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.11.2002.
- Nr. 4.: Kommunikationstraining für Eine-Welt-Akteure. Tipps und Anregungen zum erfolgreichen Kommunizieren von Eine-Welt-Themen. Dokumentation einer Veranstaltung vom 13.12.2002.
- Nr. 5.: Maastrichter Erklärung zum Globalen Lernen vom 17.11.2002.
- Nr. 6.: Interkulturelle Gärten. Werkstattgespräch zum Thema "Internationale Gärten in Deutschland" 29./30. November 2002 Berlin. Dokumentation.
- Nr. 7.: Erstes bundesweites Netzwerktreffen Bürger- und Beteiligungshaushalt. Dokumentation vom 29.09.2003.
- Nr. 8.: Synergien für kommunale Partnerschaften. Umsetzung der Erklärung der Kommunen zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 29.10.2003.
- Nr. 9.: Pressespiegel 2003. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2003.
- Nr. 10.: ModeratorInnen-Briefing. Herausforderung Kommune – strategische Zukunftsthemen für ModeratorInnen. Dezember 2003.
- Nr. 11.: Bonn Action Plan. Bonner Aktionsplan – zur Stärkung kommunaler Partnerschaften. Mai 2004.

## Leporello – Kurzinformationen der Servicestelle

- Kommunalpolitik auf neuen Wegen: Der Bürger- und Beteiligungshaushalt. (September 2003)
- Gewusst wie: Ressourcen für Nachhaltigkeitsprojekte. (Dezember 2003)
- Gesucht, gefunden: ModeratorInnen für kommunale Entscheidungsprozesse. (Februar 2004)

## Publikationen der Servicestelle:

- Konzeption der Servicestelle [vergriffen]
- Profil der Servicestelle (in Englisch und Deutsch verfügbar)
- Kurzprofil der Servicestelle (in Englisch) [in Deutsch vergriffen]
- Dokumentationen "Petersberger Gespräch"/"Petersberg Dialogue" am 18.06.2002. [vergriffen]
- Pressespiegel der Servicestelle [laufend]
- CD-Rom zum bundesweiten Wettbewerb „Global vernetzt – lokal aktiv!“ Präsentation der Wettbewerbssieger und des Konzepts, Bonn 2002. (Englisch und Deutsch) [vergriffen]

## Publikationen in Kooperation mit der Servicestelle:

- Broschüre: Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie. Hrsg.: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Misereor, DGB Bildungswerk, Aachen, Düsseldorf, Bonn, Neuauflage 2003.
- Tagungsdokumentation: Agendaprozesse verknüpfen. Die Rolle der Kommunalverwaltungen bei der Sicherung zukunftsfähiger Entwicklung in Zentralamerika und Deutschland. Hrsg.: InWEnt gGmbH, Abtlg. Demokratieförderung und Verwaltungsreformen, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Bonn, 2002. [vergriffen]
- Gemeinsam empfohlene Indikatoren zur kommunalen Nachhaltigkeit. Unter Mitwirkung der Servicestelle und elf weiterer Institutionen entstanden. Bonn, Juli 2003.
- Witzel/Seifried: Das Solarbuch. Fakten, Argumente, Strategien. Energieagentur Regio Freiburg (Hg.). Freiburg 2004. [Bezug über den Buchhandel]
- Halbig/Maurer/Nitschke: Nachhaltigkeit messen – Zukunft gestalten. Leitfaden des Pilotprojektes "Kommunen in der Welt". Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V. (Hg.), Aachen 2004.
- Dokumentation "Bonn Policy Forum. New Directions in Local Development: Challenges and Perspectives for City-to-City-Cooperation." 12-13 December 2003. In Kooperation mit der Abtlg. Demokratieförderung und Verwaltungsreformen der InWEnt gGmbH. [in Englisch]

Alle Informationen, Termine, Aktivitäten, Tipps und Hintergrundberichte aktuell in den monatlichen **\*\*\*Eine-Welt-Nachrichten\*\*\*** der Servicestelle. Kostenfrei! Bestellformular auch auf unserer Homepage.