



Beilage zur Wochenzeitung

**Das Parlament**

5. April 2004

# Aus Politik und Zeitgeschichte

**3** Annette Coly/Elke Breckner

---

Dezentralisierung und Stärkung kommunaler  
Selbstverwaltung zur Förderung  
von Good Governance

**12** Cathy Cramer/Stefan Schmitz

---

„Die Welt will Stadt“ – Entwicklungszusammenarbeit für das „Urbane Jahrtausend“

**21** Werner Heinz/Nicole Langel/Walter Leitemann

---

Kooperationsbeziehungen zwischen  
deutschen Städten und Kommunen  
in Entwicklungsländern

**28** Bärbel Dieckmann/Maria Hohn-Berghorn

---

Kommunale Zusammenarbeit in der Praxis

**33** Ulrich Nitschke/Michael Marwede

---

Chancen kommunaler Entwicklungs-  
zusammenarbeit



Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.

**Redaktion:**

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
Hans G. Bauer  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

**Internet:**

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

**Druck:**

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

**Vertrieb und Leserservice:**

Die Vertriebsabteilung  
der Wochenzeitung *Das Parlament*,  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung *Das Parlament*  
einschließlich Beilage zum Preis  
von Euro 9,57 vierteljährlich,  
Jahresvorzugspreis Euro 34,90  
einschließlich Mehrwertsteuer;  
Kündigung drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-  
mappen für die Beilage  
zum Preis von Euro 3,58  
zuzüglich Verpackungskosten,  
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen  
in der Beilage

**Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
des Herausgebers dar;  
sie dienen lediglich der  
Unterrichtung und Urteilsbildung.  
Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke  
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

## Editorial

■ Partnerschaften zwischen Kommunen und Städten sind in Europa nichts Ungewöhnliches. Seit den achtziger Jahren gehen deutsche Städte und Gemeinden aber auch weltweite Entwicklungspartnerschaften ein. Diese fungieren als Gestaltungsprinzip staatlicher Entwicklungspolitik. Das ist auf der Rio-Konferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1992, der HABITAT-II-Konferenz in Istanbul 1996 und zuletzt auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg unterstrichen worden. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit hat hier eine deutliche Aufwertung erfahren.

■ Die Autorinnen und Autoren dieser Ausgabe zeigen, dass Städte und Gemeinden Akteure sind, die maßgeblich zur Entwicklung einer Region oder eines Staates beitragen: Kommunen können voneinander lernen, kommunales Know-how kann übertragen, Problemlösungskompetenz vermittelt werden. Eine wesentliche Voraussetzung dafür liegt in der Dezentralisierung staatlicher Entwicklungszusammenarbeit. Diese ist gleichbedeutend mit einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und damit von Good Governance: der Förderung kommunaler Institutionen, die „gutes Regieren“ ermöglichen. Nach Ansicht von *Annette Coly* und *Elke Breckner* liegt hier eine wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung von Armut und für die Demokratisierung in Transformations- und Entwicklungsländern. Ohne eine Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung seien keine Fortschritte zu erzielen.

■ In den Entwicklungsländern wird sich die Stadtbevölkerung innerhalb der nächsten 30 Jahre von zwei auf vier Milliarden Menschen verdoppeln – so die Prognose der Vereinten Nationen. Damit sind große Probleme, aber auch Chancen verbunden. Wenn die Potenziale der Städte optimal genutzt werden, können sie – wie in den

Industrieländern – Motor wirtschaftlicher Entwicklung sein. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit kann dabei Erfahrungen nutzen, wie sie etwa mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ gemacht worden sind, so *Cathy Cramer* und *Stefan Schmitz*.

■ Die Verstädterung in den Entwicklungsländern hat dazu geführt, dass den Kommunen bei der Entwicklungszusammenarbeit wachsende Bedeutung beigemessen wird. Dies zeigen die von *Werner Heinz* und *Nicole Langel* präsentierten Ergebnisse einer im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführten Studie zum Stand kommunaler Entwicklungspartnerschaften ebenso wie die von *Walter Leitermann* beschriebenen entwicklungspolitischen Aktivitäten des Deutschen Städtetags.

■ *Bärbel Dieckmann* und *Maria Hohn-Berghorn* sehen in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit eine sinnvolle Ergänzung staatlicher Kooperation. Die Autorinnen zeigen dies anhand der Projektpartnerschaft zwischen Bonn und Ulan Bator, zu deren Ergebnissen die Erarbeitung eines Entwicklungsplans für einen überwiegend von Nomaden bewohnten Stadtteil der mongolischen Hauptstadt zählt. Außerdem sei das Verständnis der Menschen beider Städte füreinander gewachsen.

■ Vor gut zwei Jahren haben Bund, Länder und Organisationen wie kommunale Spitzenverbände und Nichtregierungsorganisationen die „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ ins Leben gerufen. *Ulrich Nitschke* und *Michael Marwede* zeigen am Beispiel der Servicestelle, wo die Herausforderungen und Chancen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit liegen und bei welchen kommunalen Handlungsfeldern die internationale Zusammenarbeit ansetzen kann.

*Katharina Belwe* ■

# Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance

In der wissenschaftliche Forschung wie auch in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) galt Dezentralisierung Anfang der neunziger Jahre als viel versprechendes Konzept der Entwicklung von Staat und Gesellschaft. Zu Beginn dieses Jahrhunderts sind von Seiten der Wissenschaft einige Zweifel daran angemeldet worden, dass dieser Ansatz zu den antizipierten Entwicklungserfolgen führt. Wir werden in unserem Beitrag die Praxis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Handlungsfeld Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung reflektieren und zeigen, dass dieser Ansatz ein notwendiger Bestandteil der Förderung von Good Governance<sup>1</sup> in Bezug auf die Zielsysteme Armutsbekämpfung und Demokratisierung ist.

---

## Weltweite Reformprozesse von Staat und Gesellschaft

---

Entwicklungs- und Transformationsländer befinden sich heute in umfassenden Reformprozessen, wobei die Auffassung dominiert, dass die Stärkung subnationaler Regierungen und Verwaltungen für die Lösung anstehender Probleme unverzichtbar ist. Rund um die Welt lässt sich ein Trend zur Dezentralisierung zentralistisch organisierter Staaten beobachten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichen Akzenten. Circa 95 Prozent aller Länder haben heute gewählte Volksvertreter/innen auf subnationaler

---

*Der Beitrag gibt die Auffassung von Annette Coly und Elke Breckner wieder, nicht der Institutionen – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) –, in denen die Autorinnen tätig sind.*

1 Good Governance bezeichnet den verantwortungsvollen Umgang des Staates mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen sowie das Zusammenwirken von Akteuren aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft für die Schaffung entwicklungsförderlicher Rahmenbedingungen und die effiziente und effektive Leistungserstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Vgl. Roland Czada, Good Governance und Institutionenentwicklung, in: GTZ, Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier, Eschborn 2004, S. 10.

Ebene, und in vielen Ländern kommt es zur Übertragung politischer, administrativer und fiskalischer Aufgaben auf dezentrale Regierungs- und Verwaltungsebenen.<sup>2</sup> In Afrika sind die autoritären Strukturen der zentralistischen Einparteienstaaten praktisch überall aufgebrochen. Staatsapparate wurden tendenziell verkleinert, Dienstleistungen privatisiert und die Rolle des Staates in der Armutsbekämpfung neu diskutiert. Gleichzeitig sind allerdings in weiten Teilen Afrikas die staatlichen Gewaltmonopole nur eingeschränkt wirksam (Diskussion um Staatsschwäche und Staatszerfall). In Postkonflikt-Situationen bestehen Herrschaftsbeziehungen und Regelungsbedarfe auch über den Staat hinaus – Herausforderungen, die oftmals nur auf subnationaler Ebene gemeistert werden können (Diskussion um „Governance beyond the State“).<sup>3</sup> In Lateinamerika steht die Dezentralisierung in einem engen Zusammenhang mit der Diskussion um die Demokratisierung der politischen Strukturen, Partizipationsmöglichkeiten benachteiligter Bevölkerungsgruppen am öffentlichen Leben und teilweise auch mit der Armutsbekämpfung. Die Staaten Mittel- und Osteuropas befinden sich seit ihrer Unabhängigkeit in einem langwierigen Transformationsprozess. Um den ehemals totalitären Zentralstaat zu überwinden, gilt es, den Übergang von plan- zu marktwirtschaftlichen Systemen, die Entwicklung pluralistischer Zivilgesellschaften und demokratische Reformbestrebungen zu meistern. In den zentralstaatlich organisierten Ländern Asiens steht oft das Bedürfnis nach verbesserter lokaler Dienstleistung bei Dezentralisierungsprozessen im Vordergrund.<sup>4</sup> Hinter diesen Entwicklungen verbirgt sich letztendlich die Erkenntnis, dass das Modell des paternalistischen, zentralistischen Entwicklungsstaats gescheitert ist.

---

2 Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht „Entering the 21st Century“, Bonn 2000, S. 107.

3 Vgl. Andreas Mehler, Governance in Afrika – Ein Diskussionspapier für die GTZ, Eschborn 2004, S. 2.

4 Vgl. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Dezentralisierung – Eine Orientierungshilfe, Bern 2001, S. 5. Vgl. auch Jörn Altmann, Erfahrungen in Dezentralisierungsprojekten, in: Klaus König/Markus Adam (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyer 2000, S. 131 f.

Die Globalisierungsdebatte hat die Diskussion über die Rolle des Staates wieder aufleben lassen. Bereits 1997 stellte der Weltentwicklungsbericht der Weltbank („Der Staat in einer sich verändernden Welt“) diesen Trend heraus und rückte den Staat wieder stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Immer komplexer werdende globale Entwicklungen erfordern einen Staat, der die verschiedenen privaten und gesellschaftlichen Kräfte aktiviert, zur gemeinsamen Leistungserbringung motiviert und regelorientiertes Handeln gewährleistet. Der Staat hat in Zeiten globaler, marktorientierter Strukturen wichtige Aufgaben, die kein anderer Akteur übernehmen kann. Diese Kernaufgaben soll der Staat sowohl auf nationaler als auch auf subnationaler Ebene möglichst gut und effektiv erfüllen.

Good Governance bietet einen konzeptionellen Rahmen für die Ausgestaltung der Institutionenlandschaft. Das Good-Governance-Konzept hebt ab auf die institutionelle Einbettung des Regierungshandelns, d. h., es geht um die Förderung von Institutionen, die gutes Regieren ermöglichen. Aus Sicht der internationalen Gebergemeinschaft (bi- und multilaterale Entwicklungsagenturen) sind Dezentralisierung und die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung *ein* adäquates Mittel zur Förderung von Good Governance. Wir möchten daher in diesem Artikel den Beitrag von Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance diskutieren und an Beispielen aus der praktischen Entwicklungszusammenarbeit veranschaulichen.

---

## Welche Rolle spielen Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung für Good Governance?

---

„Good Governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development“ – so UN-Generalsekretär Kofi A. Annan. Seit den neunziger Jahren ist man sich in der internationalen Gebergemeinschaft einig, dass Good Governance eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung von Armut ist. Die Bedeutung von Good Governance wurde in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen explizit anerkannt.<sup>5</sup> Das im April 2001 beschlossene Aktions-

5 Vgl. <http://www.uno.de/sg/millennium/millenniumerklarung.pdf>

programm 2015<sup>6</sup> der Bundesregierung zur Operationalisierung der Millenniums-Erklärung für Deutschland sieht in der Förderung von Good Governance einen zentralen Ansatzpunkt zur Armutsbekämpfung.

Im BMZ-Positionspapier<sup>7</sup> werden die folgenden drei wichtigsten Handlungsfelder zur Förderung von Good Governance innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dargestellt:

- Rechts- und Justizreform;
- Verwaltungsförderung und Öffentliche Finanzen;
- Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung.

Den Aspekten der Entwicklungsorientierung der Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung sowie dem daraus folgenden praktischen Nutzen für die jeweilige Bevölkerung wollen wir im Folgenden eine verstärkte Aufmerksamkeit widmen.

---

## Was versteht die deutsche EZ unter Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung?

---

Im Verständnis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bedeutet Dezentralisierung die Übertragung von Aufgaben, Zuständigkeiten, Ressourcen und politischen Entscheidungsbefugnissen an subnationale Ebenen. Dieses Verständnis geht weit über das der administrativen Dezentralisierung hinaus.<sup>8</sup> Unter kommunaler Selbstverwaltung werden räumlich abgegrenzte Verwaltungseinheiten mit einem nennenswerten Aufgabenkreis, ausreichenden eigenen Ressourcen und demokratisch legitimierten Vertretungsorganen verstanden. Für eine sachgerechte Erfüllung der übertragenen Aufgaben ist eine angemessene Ressourcenbasis notwendig. Eine fiskalische Dezentralisierung, d. h. die Übertragung von Kompetenzen zur Realisierung einer autonomen Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf dezentraler Ebene, ist daher entscheidender Bestandteil eines entwicklungsorientierten Dezentralisierungsprozesses. Die Übertragung der politischen Legitimation auf subnationale Ebenen ist ein essentieller Baustein sowohl für die gesellschaftliche Akzeptanz als

6 Vgl. <http://www.aktionsprogramm2015.de/>; <http://www.bmz.de/infotehk/fachinformationen/>

7 Vgl. BMZ, Positionspapier „Dezentralisierung“, Bonn 2003.

8 Vgl. ebd.

auch die Handlungsfähigkeit der neu geschaffenen dezentralen Einheiten.

Drei Thesen kennzeichnen das Verständnis der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich des Ansatzes der Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung:<sup>9</sup>

### **Dezentralisierung ist politisch**

Die Frage nach der Organisation von Macht ist eine zentrale und grundlegende Frage jedweden politischen Denkens. Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen oder verändern die politischen Präferenzen und Gestaltungsmöglichkeiten gesellschaftlicher (staatlicher und nichtstaatlicher) Akteure in Entwicklungsländern; Ziel ist die Unterstützung politisch-institutionellen Wandels. Dezentralisierungsberatung ist daher immer auch politische Beratung bzw. Politikberatung. Bei Dezentralisierungsmaßnahmen geht es um die Neuverteilung von gesellschaftlichen Ressourcen bzw. um neue Zugriffschancen auf diese – und damit verbunden um die Neuverteilung von politischer Macht und Kontrolle zwischen gesellschaftlichen Gruppen bzw. Bürgerinnen und Bürgern auf unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Damit dem Leitbild eines demokratischen Rechtsstaats Rechnung getragen wird, muss die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, d. h. die effektive und effiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, von einer Steigerung der Legitimation des Verwaltungshandelns begleitet werden. Eine stärkere Legitimierung der Verwaltung kann beispielsweise durch die Stärkung der demokratischen Rechte der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung erreicht werden. Auch dies ist eine Facette der politischen Dimension von Dezentralisierung.

### **Dezentralisierung ist Systemveränderung**

Dezentralisierungsprozesse induzieren einen institutionellen Wandel des gesellschaftlichen und staatlichen Systems. In der Folge kommt es zu neuen Regeln bei der Zu- und Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen und zu neuen institutionellen Arrangements. Dabei geht es um die Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Regierungs- und Verwaltungsebenen, um die Beziehungen zwischen diesen Ebenen sowie um ein verändertes Verhältnis zwischen Bürger und Staat.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu v. a. die Forschungen des Institute for Development Studies (IDS), zum Beispiel Richard C. Crook/Alan Sturla Sverrisson, Decentralisation and poverty alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique?, Brighton/Sussex 2001.

Systemveränderungen sind nur begrenzt planbar und eher als langfristige, offene und evolutionäre Prozesse zu verstehen. Sie zielen auf eine Veränderung von Verhaltensmustern, Normen und Spielregeln bei der Wahrnehmung der Aufgaben, die der öffentlichen Hand obliegen.

### **Dezentralisierung ist nicht wertfrei**

Dezentralisierungsvorhaben orientieren sich an von der Bundesregierung<sup>10</sup> gesetzten politischen Kriterien und am Subsidiaritätsprinzip.<sup>11</sup> Für die Konzeption und Durchführung bestimmter Maßnahmen bedeutet dies beispielsweise, dass

- weniger Verwaltung und bessere Anreizstrukturen die Bürgerinnen und Bürger zur Entfaltung ihrer Potenziale befähigen;
- auf der Ebene des politisch-administrativen Systems das Konnexitätsprinzip<sup>12</sup> gilt;
- zwischen Staat, Markt und gemeinschaftlichem Sektor eine funktionsfähige Ordnung hergestellt werden muss, die den komparativen Vorteilen der einzelnen Akteure gerecht wird.<sup>13</sup>

### **Wie entwicklungsorientiert sind dezentrale Systeme?**

Über die Ziele von Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung sowie ihre Chancen und Risiken ist in den letzten zehn Jahren viel diskutiert worden. Sie sollen daher an dieser Stelle nur exemplarisch wiederholt werden.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Die fünf Kriterien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind: (1) Achtung der Menschenrechte, (2) Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, (3) Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, (4) Schaffung einer marktfreundlichen und sozial orientierten Wirtschaftsordnung, (5) Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. <sup>11</sup> Unter Subsidiarität verstehen wir die Aufgabenwahrnehmung von der sach nächsten Ebene. Darüber hinaus soll die nächst höhere Ebene unterstützen, wenn untere Ebenen oder kleinere Einheiten ohne diese Unterstützung ihre Aufgaben nicht entsprechend bewältigen können (Beistandsgebot als soziales Element des Subsidiaritätsprinzips). Erst wenn auch mit Hilfe dieser Unterstützungsleistung durch obere Ebenen eine Aufgabe nicht wahrgenommen werden kann, soll die Zuständigkeit auf eine höhere Ebene übertragen werden (Entzugsverbot als liberales Element des Subsidiaritätsprinzips).

<sup>12</sup> Konnexität: Derjenige Gesetzgeber, der den Städten, Gemeinden und Kreisen kostenträchtige Aufgaben überträgt, muss auch für deren Finanzierung geradestehen („Wer bestellt, muss auch bezahlen.“).

<sup>13</sup> Vgl. u. a. Klaus Simon, Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern, in: Klaus Bodemer (Hrsg.), Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und Local Government. Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg 2000.

<sup>14</sup> Zur Dezentralisierungsdebatte in der Wissenschaft vgl. u. a. Walter Thomi/Markus Steinich/Winfried Polte, Dezentralisierung in Entwicklungsländern – Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-

Durch Dezentralisierung können und sollen

- staatliche Dienstleistungen verbessert,
- der Einsatz öffentlicher Ressourcen effektiver und bedarfsgerechter gestaltet und
- die politische Partizipation der Bevölkerung verbessert

werden.

Risiken der Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung werden vor allem in

- der Verstärkung der Dominanz lokaler Eliten,
- der Dezentralisierung von Korruption und
- der Schwächung staatlichen Zusammenhalts

gesehen.

Während Anfang der neunziger Jahre sowohl in der wissenschaftlichen Forschung als auch in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit der Optimismus überwog, werden seit Beginn dieses Jahrhunderts vor allem auf Seiten der Wissenschaft die Risiken und Nachteile von Dezentralisierungsprozessen diskutiert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die in der letzten Dekade begonnenen Dezentralisierungsbemühungen nicht immer bzw. nicht in der erhofften Intensität zu den erwarteten Entwicklungserfolgen (Demokratisierung, Armutsbekämpfung) geführt haben.<sup>15</sup> Die antizipierten Wirkungszusammenhänge zwischen Dezentralisierung sowie der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung (als ein Handlungsfeld zur Förderung von Good Governance) und Demokratisierung bzw. Armutsbekämpfung werden im Folgenden kurz beschrieben.

### Dezentralisierung und Demokratie

Nach Amartya Sen, dem Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften im Jahr 1998, ist Demokratie ein Schlüsselfaktor für erfolgreiche Ent-

Baden 2001; Tim Campbell/Harald Fuhr (Hrsg.), *Does Decentralization Work? Case Studies in Innovative Local Government in Latin America*, The World Bank, Washington D.C. 1999; Markus Steinich, *Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas*, ECDPM Discussion Paper No. 19, Maastricht 2000; ders., *Der Beitrag nach dem Subsidiaritätsprinzip gestalteter organisationaler Systeme zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern*, Dissertation Universität Konstanz 1997; Klaus Simon/Albrecht Stockmayer/Harald Fuhr, *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit – Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Struktur Anpassung und Selbsthilfe*, Baden-Baden 1993; D. A. Rondinelli/G. S. Cheema, *Decentralization and Development – Policy Implementation in Developing Countries*, London 1983. Vgl. auch BMZ-Positionspapier „Dezentralisierung“, Bonn 2002.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu zum Beispiel R. C. Crook/A. S. Sverrisson (Anm. 9).

wicklung und Armutsbekämpfung.<sup>16</sup> Der Weg dahin führt über die Dezentralisierung, die der lokalen Bevölkerung eine erweiterte und vertiefte Beteiligung an der Politik ermöglicht und lokale Wahloptionen überhaupt erst eröffnet. So stärken viele Projekte der Förderung der Dezentralisierung die Artikulationsfähigkeit und Verhandlungsmacht armer Bevölkerungsgruppen.<sup>17</sup> Im Ergebnis steht eine Ausweitung der Demokratisierung.

### Dezentralisierung und Armutsbekämpfung

Durch Dezentralisierung können die Bedingungen verbessert werden, unter denen sich die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der gewünschten armutsmindernden Wirkungen erhöht.<sup>18</sup> Zu den Dimensionen von Armut gehören ein geringes Einkommen, ein Mangel an Gesundheit und Bildungschancen, Verwundbarkeit, Machtlosigkeit und ein Mangel an Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten. Nach Harald Fuhr scheint zunächst vieles dafür zu sprechen, dass sich die Chancen für den Erfolg von Politiken zur Armutsminderung auf lokaler Ebene verbessern: aufgrund der „Nähe“, der „Sichtbarkeit“ und „Erfahrbarkeit“ von Armut. Auch sei davon auszugehen, dass sich lokale Entscheidungsträger zur Lösung dieses Problems stärker engagierten, weil sie letztlich daran gemessen (und bei Erfolg gegebenenfalls wieder gewählt) würden. Allerdings gebe es, so Fuhr, auch gegenläufige Trends. So sind aktiven Armutspolitiken aufgrund unzureichender lokaler Ressourcen und insbesondere aufgrund der geringen Leistungsfähigkeit lokaler Verwaltungen oftmals noch sehr enge Grenzen gesetzt. In einer Studie zu Bolivien wurde wiederum herausgefunden: „[The] results confirm that decentralization did change local and national investment patterns in Bolivia, and that local preferences and needs are key to understanding these changes.“<sup>19</sup>

Die bisher recht zurückhaltende Beurteilung von Dezentralisierungserfolgen ist nach Jörn Altmann auf zwei Aspekte zurückzuführen:

- *Erstens* beschäftige sich die wissenschaftliche Analyse mehr mit Dezentralisierungs-Miss-

<sup>16</sup> Vgl. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford 1999.

<sup>17</sup> Vgl. Friederike Diaby-Pentzlin, *Operationalisierung der politischen Dimension für TZ*, hrsg. von der GTZ, Eschborn 1999, S. 88.

<sup>18</sup> Vgl. Harald Fuhr u. a., *Dezentralisierung – Beitrag zur Demokratisierung und Armutsbekämpfung*, unveröffentlichtes Manuskript, GTZ, Eschborn 2004.

<sup>19</sup> Vgl. Jean-Paul Faguet, *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*, Kapitel 2 einer Dissertation an der London School of Economics (LSE), London 2000, S. 31.

erfolgen als mit erfolgreicheren Beispielen. Hierdurch schleiche sich tendenziell ein leicht pessimistischer Grundton in die Betrachtung ein.

- *Zweitens* hingen Erfolg und Misserfolg natürlich auch vom Erfolgskriterium ab, d. h. von der „Messlatte“, und möglicherweise seien die Erwartungen in mancher Hinsicht zu hoch gesteckt. Beispielsweise könne allein die Tatsache, dass überhaupt erstmals Kommunalwahlen in einem Land stattfinden, ein wichtiger Erfolg sein, auch wenn andere Kriterien (noch) nicht erfüllt seien.<sup>20</sup>

Darüber hinaus wird unseres Erachtens die Frage nach dem direkten Wirkungszusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung bzw. zwischen Dezentralisierung und Armutsbekämpfung nicht richtig gestellt. So kann nicht davon ausgegangen werden, dass Demokratisierungsprozesse *allein* durch die Förderung von Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung positiv beeinflusst werden. Auch armutsmindernde Wirkungen werden nicht *allein* dadurch erzielt. Dezentralisierung betrifft primär den Exekutivbereich des Staates und zielt folglich nur auf *einen Teil* einer funktionierenden Staatsstruktur. Zusätzlich bedarf es etwa einer effektiven internen Kontrolle (Rechnungshöfe) und einer unabhängigen Justiz.

Im Zuge einer programmorientierteren Entwicklungszusammenarbeit<sup>21</sup> – einer Entwicklungszusammenarbeit, die Einzelprojekte zu einem größeren Programm zusammenfügt, um die Querverbindungen zwischen den einzelnen Förderbereichen besser gestalten zu können – steht ja gerade das Wechselspiel zwischen den drei Handlungsfeldern von Good Governance (Recht und Justiz, Verwaltung und Öffentliche Finanzen, Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung) im Mittelpunkt der Betrachtung. Hier gilt es, entsprechende Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen. Die Aktivitäten der politischen

20 Vgl. Jörn Altmann, Erfahrungen mit Dezentralisierungsprojekten, in: Klaus König/ Markus Adam, Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyerer Forschungsberichte Nr. 219, Speyer 2000.

21 Aufträge des BMZ zur Technischen Zusammenarbeit werden immer häufiger in Form von Programmen anstelle von Projekten durchgeführt. Hierzu werden unter einem gemeinsamen Programmziel Erfolg versprechende Projekte gebündelt. Dies ist Folge der strategischen Neuausrichtung des BMZ, zukünftig in weniger Ländern und weniger Sektoren tätig zu werden („Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung“). Die stärkere Programmorientierung in der deutschen EZ geht einher mit den internationalen entwicklungspolitischen Trends hin zu einer besser abgestimmten, kohärenten Unterstützung nationaler und internationaler Programme (EZ = Entwicklungszusammenarbeit).

Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen, die insbesondere zur Stärkung der Zivilgesellschaftsförderung beitragen sollen, ergänzen diese Zielerreichung.

Bei der Ausrichtung und Gestaltung von Dezentralisierungsvorhaben müssen auch die Ergebnisse von Evaluierungen berücksichtigt werden. Wir möchten uns hier schwerpunktmäßig auf die Ergebnisse der im Oktober 2003 erschienenen Synthesestudie des *DAC Network on Development Evaluation* beziehen. Folgende Lernerfahrungen und guten Beispiele, die für den Erfolg von Vorhaben der Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung Voraussetzung sind, wurden herausgearbeitet:<sup>22</sup>

- *Langfristige Unterstützung*: Dezentralisierungsprogramme brauchen mindestens eine Dekade, um Entwicklungserfolge zu zeigen, dies umso mehr, wenn sie in einem Umfeld finanzieller und politischer Instabilität durchgeführt werden.

- *Koordination mit Politiken und Programmen im Partnerland*: Die Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses in Partnerländern muss eng koordiniert werden mit den jeweiligen Regierungsprogrammen der Partnerländer.

- *Geberkoordination*: Die Koordination zwischen den einzelnen Gebern muss verbessert werden, beispielsweise durch regelmäßigen Informationsaustausch.

- *Armutsorientierung von Dezentralisierungsprogrammen*: Die Armutsorientierung der einzelnen Dezentralisierungsprogramme muss in Koordination mit den sonstigen Regierungsprogrammen der Partnerländer erhöht werden.

- *Nachhaltigkeit von Dezentralisierungsprogrammen*: Dezentralisierungsprogramme müssen auf die Institutionalisierung ihres Outputs und die Verbreitung von Pilotprojekten über einzelne Regionen im Land hinaus ausgerichtet sein. Sie müssen die Erfahrungen auf subnationalen Ebenen rückkoppeln an nationale Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung.

- *Fiskaldezentralisierung*: Eine Verbesserung des finanziellen Managements ist ein notwendiger Bestandteil einer erfolgreichen Dezentralisierung. Ein funktionierendes Finanzmanagement der subnationalen Gebietskörperschaften ist wichtiger als fundamentale Veränderungen im Finanzierungssystem der Gebietskörperschaften.

22 Vgl. DAC Network on Development Evaluation, Synthesis study on supporting decentralisation and local governance – lessons learned, good practices and emerging issues, 2003 (DAC = Development Assistance Committee).

Vor diesem Hintergrund ordnet sich das Konzept Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung trotz teilweise gegenläufiger Rhetorik sehr gut in die großen neuen politischen Linien der internationalen Gebergemeinschaft ein und sollte entsprechend berücksichtigt werden. Die mit diesen Konzepten verbundenen Vorteile gegenüber zentralen Systemen können allerdings nur dann zum Tragen kommen, wenn bestimmte Entwicklungsparameter beachtet werden und wenn die Förderung von Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung als Bestandteil der Förderung von Good Governance auch wirklich ernst genommen wird. Eine Debatte um Good Governance ist in der Umsetzung nicht ohne die Konzepte von Dezentralisierung und der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung denkbar.

---

## Drei Beispiele aus dem Alltag praktischer Entwicklungszusammenarbeit

---

Im Folgenden möchten wir Entwicklungsprojekte aus vier Regionen der Welt (Kaukasus, Asien, Lateinamerika, Afrika) vorstellen und diskutieren. Anhand dieser Beispiele sollen die Ansätze und Instrumente der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung als Beitrag zur Förderung von Good Governance mit den Zielen Armutsbekämpfung und Demokratieförderung veranschaulicht werden.

### **Städtenetz Kaukasus und die Förderung lokaler Demokratie**

Im Jahr 2001 hat die deutsche Bundesregierung als Beitrag zum Konfliktabbau und zur Stabilisierung des Süd-Kaukasus die *Kaukasus-Initiative* ins Leben gerufen. Ziel ist es, den Prozess der Konfliktbewältigung und die Aussöhnung in den drei Ländern Armenien, Aserbaidschan und Georgien zu fördern. Damit verbunden sind als mittelbare Ziele die Demokratieförderung und Stabilisierung der Wirtschaft in der Region. Der Auf- und Ausbau der lokalen Demokratie ist einer von mehreren Förderbereichen im Rahmen der Kaukasus-Initiative.

In diesem Zusammenhang ist das Projekt *Städtenetz Kaukasus* entstanden, welches von bestehenden, gut funktionierenden Städtepartnerschaften getragen wird: Biberach an der Riss mit Telavi (Georgien); Ludwigshafen mit Sumgait (Aserbaidschan); Saarbrücken mit Tbilissi (Georgien) und Rustavi (Georgien) mit Sumgait (Aserbaidschan).

Flankiert wird diese städtepartnerschaftliche Zusammenarbeit im Netzwerk durch die Einbeziehung eines TZ-Kommunalentwicklungsvorhabens in Armenien unter der Beteiligung der Städte Itchevan und Vedi.

Der Projektansatz des Städteneztes Kaukasus basiert auf der Idee, deutsches kommunales Know-how und bereits existierende langjährige Partnerschaften zwischen ausgewählten deutschen und kaukasischen Städten mit strategisch ausgerichteten entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu verbinden. Durch diese Kooperation (deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit deutschen Städten) sollen Synergieeffekte erzeugt und gegenseitige Lernprozesse in den Partnerstädten im Kaukasus in Gang gesetzt werden mit dem Ziel, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, die Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen zu verbessern und die Partizipation der Bevölkerung an kommunalen Entscheidungsprozessen zu erhöhen.

Die Zusammenarbeit konzentriert sich schwerpunktmäßig auf die Themen Verwaltungsreform, Jugend, Umwelt (Abfall, Umwelterziehung, nachhaltige Stadtentwicklung, Kataster) und Gender; sie sollen gemeinsam im Netzwerk bearbeitet werden.

Die Bürgernähe des Projekts, das hohe „soziale Kapital“ des Netzwerks und die existierenden Vorbilder traditioneller bilateraler Städtepartnerschaften sind eine sehr gute Basis für die Erreichung der angestrebten Ziele. Partner aus Armenien, Aserbaidschan und Georgien lernen und tauschen sich auf gemeinsamen Workshops, Fachinformationsreisen, über Fachpraktika und über die jeweiligen Kontakte zu den deutschen Kommunalexperten aus. Auf diesem Wege entsteht ein länderübergreifendes Netzwerk, welches lokale Demokratieprozesse forciert und einen Beitrag zum Konfliktabbau in der Region leistet.

### **Armutsminderung und Selbstverwaltung in der Region Nusa Tenggara/ Indonesien**

Die 1999 formulierte Dezentralisierungspolitik der indonesischen Regierung ist eine gute Ausgangsbasis für ein unterstützendes Programm der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die indonesische Dezentralisierungspolitik wird weitgehend konsequent und vergleichsweise zügig umgesetzt.<sup>23</sup> Den Distrikten sind im Rahmen dieser Politik

---

<sup>23</sup> Vgl. BMZ-Evaluierung des TZ-Projekts „Programm Armutsminderung und Selbstverwaltung in der Region Nusa Tenggara/Indonesien, Entwurf des Hauptberichts, November 2003 (TZ = Technische Zusammenarbeit).



wesentliche Befugnisse, Aufgaben und Ressourcen (begrenzt personell und finanziell) für die Durchführung armutsorientierter Programme zugeteilt worden. Im internationalen Vergleich handelt es sich um eine außergewöhnlich weitgehende Übertragung faktischer Macht an dezentrale, demokratisch legitimierte Gebietskörperschaften. Das Thema Armutsminderung nimmt darüber hinaus einen prominenten Rang in der politischen Agenda Indonesiens ein.

Das TZ-Programm „Armutsminderung und Selbstverwaltung in der Region Nusa Tenggara“ im weniger entwickelten Osten Indonesiens hat zum Ziel, die ländliche Bevölkerung, ihre Organisationen und Selbstverwaltungsgremien in die Arbeit einzubeziehen, ihr Entwicklungspotenzial zu nutzen und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten ausweiten. Dies soll durch eine Doppelstrategie erreicht werden: Durch die Förderung der Dezentralisierung sollen die Distriktregierungen und -parlamente befähigt werden, ihre Aufgaben im Bereich der Armutsminderung verstärkt wahrzunehmen, während gleichzeitig die Dorfbevölkerung in die Lage versetzt werden soll, armutsorientierte Maßnahmen zu planen, durchzuführen und zu überwachen (Selbsthilfeförderung).

Dieses Programm ist vor dem Hintergrund der Frage, welchen Beitrag Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Armutsbekämpfung beitragen kann, als innovativ zu bewerten. Herausforderungen, denen es gerecht zu werden versucht, liegen in

- der stärkeren Berücksichtigung der Ergebnisse partizipativer Planung in der Budgetplanung und Berücksichtigung des Aspekts der Armutsminderung im Partizipationsprozess;
- der Befähigung der Zivilgesellschaft zur Etablierung erfolgreicher marktorientierter Aktivitäten und
- der Stärkung der Zivilgesellschaft zur Vertretung ihrer Interessen.

Mit der Verknüpfung verschiedener Ansätze – direkt armutsmindernde Maßnahmen der Selbsthilfeförderung sowie indirekt wirkende Dezentralisierungsförderung und Good-Governance-Maßnahmen auf dezentraler Ebene – wird eine Mehrebenenstrategie zur Armutsbekämpfung verfolgt.

### **Unterstützung der Dezentralisierung und Armutsbekämpfung in Bolivien**

Die neue Strategie Boliviens zur Armutsbekämpfung baut auf der Dezentralisierungspolitik der

neunziger Jahre auf und weist den Gemeinden eine zentrale Rolle zu. Dieser Ansatz stellt jedoch die traditionell schwachen Kommunalverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen.

Der Schwerpunkt der Arbeit des TZ-Programms PADEP<sup>24</sup> liegt auf der kommunalen Ebene. Es geht darum, eine effiziente Vernetzung der Kommunen mit den übergeordneten Gebietskörperschaften zu fördern. Durch entsprechende Maßnahmen sollen die Planungs-, Verwaltungs- und Abstimmungsprozesse sowohl innerhalb des staatlichen Apparats als auch in der Kooperation mit der Zivilgesellschaft so gestärkt werden, dass sie wirksam die bolivianische Armutstrategie umsetzen können.

Das Programm fördert mit seinen Beiträgen die Dienstleistungsorientierung der Partnerinstitutionen, deren administrative Effizienz und Transparenz und leistet damit gleichzeitig einen Beitrag zur Bekämpfung der Korruption, die ein zunehmend ernst genommenes Entwicklungshindernis des Landes darstellt. Der Kooperation mit der Zivilgesellschaft wird eine besondere Bedeutung beigemessen. Dies gilt beispielsweise für die zivilgesellschaftliche „soziale Kontrolle“ des Regierungshandelns (als ein Ergebnis des partizipativen Prozesses bei der Erarbeitung der bolivianischen nationalen Armutstrategie), die von der Zivilgesellschaft und der Kirche in Bolivien gefordert wurde und mittlerweile von der Regierung als ein Instrument zur Steigerung der Transparenz des Verwaltungshandelns betrachtet wird. Mittelbar wird durch diese „soziale Kontrolle“ ein Beitrag zu einer erhöhten Effizienz und einer verbesserten Regierungsfähigkeit geleistet.

Ein Schwerpunkt des Programms sind die ländlichen Gemeinden der *Chaco-Region* und des *Nordens von Potosí*. Die in diesen Regionen entwickelten Lösungsansätze sollen über Multiplikatoren wie den Bolivianischen Städteverband, staatliche Instanzen und Nichtregierungsorganisationen auf der nationalen Ebene in die bolivianische Politikdiskussion sowie Normengebung zu den Themen Staatsmodernisierung, Verwaltungsreformen, Dezentralisierung und vor allem Armutsbekämpfung einfließen und so eine Breitenwirkung entfalten.

### **Unterstützung kommunaler Gebietskörperschaften im Hodh El Gharbi, Mauretanie**

Ziel des Vorhabens ist es, den in Mauretanie seit einigen Jahren angestoßenen Dezentralisierungs-

<sup>24</sup> Vgl. BMZ-Evaluierung des TZ-Programms „Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza“ (PADEP), Entwurf des Hauptberichts, Januar 2004.

**Abbildung 1: Khedeija Mint Kardidi gehört zu den Gründerinnen der CyberCommune in Aioun Al-Atrous in Mauretaniens und ist inzwischen selbst mit ihrer NGO für Frauenrechte online.**



Foto: Claudia Altmann.

prozess durch konkrete Maßnahmen auf lokaler Ebene zu unterstützen und die Bevölkerung in die politischen Prozesse einzubeziehen. Eine Komponente ist die *CyberCommune*, bestehend aus 27 Kommunen der Region Hodh El Gharbi im äußersten Südosten Mauretaniens (s. *Abbildung 1*). Wie in anderen ländlichen Gebieten hat auch die Bevölkerung dieser Region keinen Zugang zu modernen Informations- und Kommunikationsmitteln. Grundgedanke der *CyberCommune* ist es, der ländlichen Bevölkerung durch den freien, interaktiven Zugang zu Medien die Möglichkeit zu einer besseren Kommunikation und Information zu bieten und ihr damit die Chance zu geben, sich an politischen und gesellschaftlichen Prozessen zu beteiligen. Mit Hilfe des Internets sollen selbst verwaltete Strukturen aufgebaut und ein kommunales Miteinander ermöglicht werden. Die Idee wurde von Anfang an und auf allen Ebenen positiv aufgenommen. Ein großer Vorteil war, dass die politische Führung Mauretaniens den modernen Medien und vor allem dem Internet eine wichtige Rolle für die weitere Entwicklung des Landes beimisst. Die Partner der *CyberCommune* sind das Staatssekretariat für neue Technologien, der Regionalrat der Bürgermeister des Hodh El Gharbi und alle in der *CyberCommune* vertretenen Mitglieder der Zivilgesellschaft (s. *Abbildung 2*). Inzwischen existiert die *CyberCommune* zwei Jahre. Sie vereint unter-

schiedliche Gruppen der Zivilgesellschaft: Nichtregierungsorganisationen, handwerkliche und landwirtschaftliche Kooperativen sowie kulturelle und sportliche Vereinigungen. Das Ziel der virtuellen Gemeinschaft besteht darin, Kommunikation innerhalb der, für die und aus der Region heraus zu ermöglichen, um so zu einer integrierten Regionalentwicklung beizutragen. Das Internet bricht traditionelle Kommunikationsstrukturen auf und stellt neue Verzahnungen her. So ist die *CyberCommune*, wenngleich sie von Anfang an ein neutraler Platz war, vor allem auch für Frauen von großer Bedeutung. Traditionelle Hierarchien und Schranken werden durch neue Formen der Kommunikation allmählich aufgeweicht. Das bedeutet zugleich, dass neue Spielregeln aufgestellt, anerkannt und eingeübt werden müssen, um die Kommunen und die Bevölkerung auf die neuen Anforderungen vorzubereiten. Immer mehr mauretansische Gemeinderäte haben, motiviert auch durch die Ergebnisse der *CyberCommune*, das Internet als Arbeitsinstrument entdeckt. Derzeit kann zwar von einer engen Kommunikation mit der Hauptstadt Nouakchott in Verwaltungsfragen noch nicht die Rede sein; die zentralen Behörden sind bislang dafür nicht eingerichtet. Aber wenn – wie im vorliegenden Fall – die kommunale Ebene eine Vorreiterrolle spielt, dürften Rückwirkungen auf die Hauptstadt nicht ausbleiben.

**Abbildung 2: Im Rathaus von Aioun Al-Atrous in Mauretanien steht die Tür zum Büro von Bürgermeister Bah Ould Sid'Ahmed für alle Bürgerinnen und Bürger weit offen.**



*Foto: Claudia Altmann.*

---

## Resümee

---

Interventionen in die gesellschaftspolitischen Strukturen der Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit gehören zweifellos zu den großen Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit des 21. Jahrhunderts. Dezentralisierung und die Förderung kommunaler Selbstverwaltung leisten einen wesentlichen Beitrag zur Förderung von Good Governance. Gerade eine programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit erhöht die Wirksamkeit des Handlungsfelds Dezentrali-

sierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung über das Zusammenspiel der Förderung im Bereich Recht und Justiz sowie Öffentliche Verwaltung und Finanzen. Zugleich gilt es, die gesammelten Lernerfahrungen aus laufenden Projekten und Programmen in der Praxis der Konzeptionierung und Durchführung von Vorhaben entsprechend zu berücksichtigen. Die Förderung von Good Governance, die auf Erfolge im Bereich der Armutsbekämpfung und Demokratisierung zielt, ist ohne die Konzepte von Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung nicht denkbar.

## „Die Welt will Stadt“ – Entwicklungszusammenarbeit für das „Urbane Jahrtausend“

„Wenn ich dir sage, dass die Stadt, der meine Reise gilt, keine Kontinuität in Raum und Zeit besitzt, einmal lockerer und einmal dichter ist, so darfst du nicht meinen, dass man mit dem Suchen aufhören könnte.“

Italo Calvino, Die unsichtbaren Städte

---

### Neue Dimensionen der Urbanisierung

---

Erstmals in der Geschichte der Menschheit leben heute mehr Menschen in städtischen Siedlungen als in ländlichen (siehe *Abbildung 1*).<sup>1</sup> Fortschreitende Industrialisierung, Zunahme von Verkehr und Mobilität, Technologieschub und -transfer vor allem im Bereich der Telekommunikation sowie der Wunsch nach individuellen Chancen und Teilhabe an urbanen Lebensstilen sind dafür verantwortlich, dass in den Industriestaaten bereits seit längerem, in den letzten Jahrzehnten aber auch in Lateinamerika der Verstädterungsgrad<sup>2</sup> mehr als 75 Prozent beträgt.<sup>3</sup>

In Asien und Afrika lebt zwar noch eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung auf dem Land, aber gerade in diesen Ländern ist – gleichsam im Zuge einer „nachholenden Verstädterung“ – die Wachstumsrate der urbanen Bevölkerung am größten.<sup>4</sup> Dabei liegt Afrika mit einer jährlichen Zunahme der städtischen Bevölkerung um knapp fünf Prozent vor Asien mit rund 3,8 Prozent. Die Unterschiede im Verstädterungstempo sind innerhalb

des Kontinents enorm. So schwankt das erwartete Wachstum der städtischen Bevölkerung in Afrika für den Zeitraum 2000 bis 2005 zwischen ein und zwei Prozent in Schwellenländern wie Tunesien, Ägypten und Südafrika und reicht bis über sechs Prozent in einigen der ärmsten Entwicklungsländer wie etwa Eritrea, Liberia, Sierra Leone und Burundi.<sup>5</sup> In Asien werden Indien, China und Indonesien ihre Stadtbevölkerung bis zum Jahr 2030 gegenüber 1990 jeweils verdoppelt haben. Dies ist eine enorme Herausforderung für Asien, zumal beispielsweise die Stadtverwaltung von Mumbai, einer Megacity mit über 18 Millionen Einwohnern, für Investitionen nur 1,2 Milliarden US-Dollar jährlich zur Verfügung hat. Demgegenüber verfügt New York mit knapp 17 Millionen Einwohnern über 40 Milliarden US-Dollar.<sup>6</sup>

Die Vereinten Nationen prognostizieren, dass sich die Stadtbevölkerung in den Entwicklungsländern innerhalb der nächsten 30 Jahre von zwei auf vier Milliarden Menschen verdoppeln wird.<sup>7</sup> Zwei Drittel der Weltbevölkerung leben dann in Städten. Für diese enorme Dynamik gibt es in der Geschichte keine Vorbilder. Kofi Annan, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, kennzeichnet das neue Jahrtausend daher als „das Jahrtausend der Städte“.

Der Grund für das starke Städtewachstum in den Ländern des Südens ist nicht mehr überwiegend die Zuwanderung aus ländlichen Gebieten, sondern das hohe Eigenwachstum der Städte.<sup>8</sup> Dort

---

1 Vgl. Population Reference Bureau, *World Population Beyond Six Billion*, Washington D. C. 1999, S. 3. Die Angaben schwanken je nach Berechnungsart und statistischem Stadtbegriff der verschiedenen Länder. Überwiegend wird jedoch „Stadt“ als Ort mit mehr als 2000 Einwohnern definiert. Dabei gilt es zu beachten, dass sich städtische und ländliche Lebensformen nicht unmittelbar über die Größe der Stadt bestimmen lassen und teilweise ineinander übergehen: Dörfliche Lebensstile und Traditionen sind unter Bewohnern der großen Städte ebenso zu finden wie etwa hochmoderne, telekommunikationsgestützte Lebens- und Arbeitsformen in unverdichteten Siedlungsräumen.

2 Als Verstädterung wird hier die Zunahme der Bewohner von Städten, deren Fläche sowie der Anzahl der Städte bezeichnet (vgl. Diercke-Wörterbuch Allgemeine Geographie, München–Braunschweig 1997). Der Begriff Urbanisierung beinhaltet darüber hinaus den Bezug auf die Herausbildung städtischer Lebensstile.

3 Vgl. Peter Hall/Ulrich Pfeiffer, *URBAN 21*. Der Expertenbericht zur Zukunft der Städte, Stuttgart–München 2000.

4 Vgl. Population Reference Bureau (Anm. 1), S. 3.

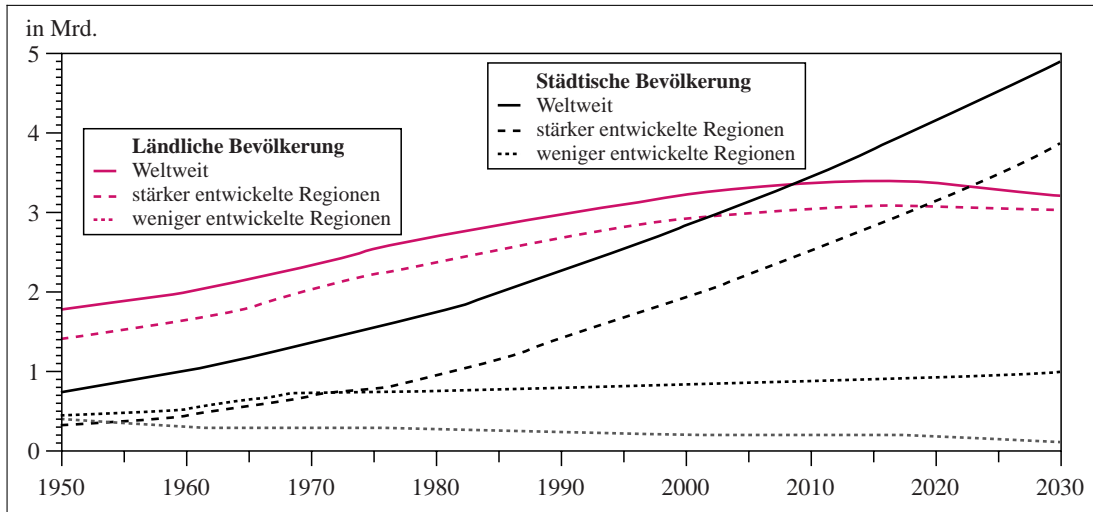
5 Vgl. Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, UNFPA Weltbevölkerungsbericht 2002. Wege aus der Armut: Menschen, Chancen und Entwicklung, S. 84 ff., Hannover 2003; ([www.dsw-online.de](http://www.dsw-online.de)).

6 Vgl. Rakesh Mohan (Reserve Bank of India), *The Twenty First Century – Asia becomes Urban*, Vortrag gehalten auf dem urbanen Symposium 2003 der Weltbank in Washington D. C. 2003.

7 In den Industrieländern wird dagegen nur eine Steigerung von 0,9 Milliarden auf 1,0 Milliarden Menschen in den Städten erwartet.

8 Neben diesem Haupterklärungsmodell für das Städtewachstum führen Naturkatastrophen wie Dürre und Über-

Abbildung 1: Städtische Bevölkerung weltweit



Quelle: Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 2002, hrsg. von Ingomar Hauchler/Dirk Messmer/Franz Nuscheler, Frankfurt/M. 2001, S. 102.

ist die durchschnittliche Kinderzahl der Frauen zwar meist geringer als in ländlichen Gebieten, dennoch ergibt sich durch die in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich erfolgte Zuwanderung überwiegend junger Menschen und Familien insgesamt ein hoher Geburtenüberschuss. Zwei von drei Kindern, die heute in den Entwicklungsländern geboren werden, wachsen in Städten auf.<sup>9</sup> Die Zahl der Landbevölkerung wird dagegen langfristig kaum mehr steigen.<sup>10</sup>

Die Urbanisierung nimmt heute in vielen Ländern des Südens einen anderen Verlauf als den, welchen wir in den letzten Jahrhunderten kennen lernten. Während sich in Europa, Nordamerika und einigen anderen Weltregionen mit langen städtischen Traditionen aus sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Gründen komplexe, ausgewogene Städtensysteme herausgebildet haben, konzentriert sich in den Entwicklungsländern heute die Zunahme städtischer Bevölkerung überwiegend auf wenige große Städte.<sup>11</sup> Sichtbarster Ausdruck der neuen Form urbanen Wachstums sind die so genannten

schwemmungen und politische Prozesse wie Vertreibung und Bürgerkriege dazu, dass Menschen Zuflucht in Städten suchen. Verstädterung kann damit auch einen zeitlich spezifisch begründeten, sehr dynamischen, teilweise chaotischen lokalen oder regionalen Prozess darstellen.

9 Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 2002, hrsg. von Ingomar Hauchler/Dirk Messmer/Franz Nuscheler, Frankfurt/M. 2001.

10 Vgl. ebd.

11 Nach inoffiziellen Schätzungen der Weltbank aus dem Jahr 2002 wird die Einwohnerzahl von Städten zwischen 100 000 und 10 Millionen Einwohnern bis zum Jahr 2030 weltweit um 97 Prozent, die der Megastädte mit über 10 Millionen Einwohner um 91 Prozent steigen. Städte mit unter

Megastädte mit bisher nicht gekannten Dimensionen (siehe die Tabelle).

Bis zum Jahr 2015 wird es nach Berechnungen der Vereinten Nationen weltweit 358 Millionenstädte geben, 153 davon in Asien. Dort werden auch 18 der erwarteten 27 Megastädte mit mehr als 10 Millionen Einwohnern liegen. In den Industriestaaten werden dagegen die bestehenden sechs Megastädte nicht weiter anwachsen und sich keine weiteren Städte mit mehr als 10 Millionen Einwohnern herausbilden.

## Urbanisierung hat viele Gesichter

Die Wirtschaftskraft einzelner Städte in Industrieländern ist heute so groß wie die ganzer Entwicklungsländer: Los Angeles erbringt etwa die gleiche Wirtschaftsleistung in Milliarden Dollar wie Indien und New York wie China.<sup>12</sup> Man kann davon ausgehen, dass die Verstädterung in Zukunft auch in den Entwicklungsländern der tragende Motor wirtschaftlicher Entwicklung sein wird, wenn dort die Potenziale der Städte sowie die Energie und der Ideenreichtum vor allem junger Stadtbewohner optimal genutzt werden. In Indien zum Beispiel erwirtschafteten die Städte im Jahr 2001 über 75 Prozent des Bruttosozialproduktes.<sup>13</sup> Insofern

100 000 Einwohnern werden einen Zuwachs um 73 Prozent ihrer Bewohner verzeichnen.

12 Vgl. Le Monde Diplomatique, Atlas der Globalisierung, Paris–Berlin 2003, S. 59.

13 Vgl. R. Mohan (Anm. 6).

**Tabelle: Megastädte 1995 und 2015**

Agglomeration	Bevölkerung (Tausend)		jährliches Wachstum (%)	
	1995	2015	1985–1995	2005–2015
Tokio	26 836	28 701	1,40	0,10
Bombay (Mumbai)	15 093	27 373	4,22	2,55
Lagos	10 287	24 437	5,68	3,61
Shanghai	15 082	23 382	1,96	1,85
Jakarta	11 500	21 170	4,35	2,34
Sao Paulo	16 417	20 783	2,01	0,88
Karachi	9 863	20 616	4,43	3,42
Peking	12 362	19 423	2,33	1,89
Dacca	7 832	18 964	5,74	3,81
Mexiko City	15 643	18 786	0,80	0,83
New York	16 329	17 636	0,31	0,39
Kalkutta	11 673	17 621	1,67	2,33
Delhi	9 882	17 553	3,80	2,58
Tianjin	10 687	16 998	2,73	1,91
Metro Manila	9 280	14 711	2,98	1,75
Kairo	9 656	14 494	2,28	1,97
Los Angeles	12 410	14 274	1,72	0,46
Seoul	11 641	13 139	1,98	0,32
Buenos Aires	10 990	12 376	0,68	0,50
Istanbul	9 316	12 345	3,68	1,45
Rio de Janeiro	9 888	11 554	0,77	0,84
Lahore	5 085	10 767	3,84	3,55
Hyderabad	5 343	10 663	5,17	2,83
Osaka	10 601	10 601	0,24	–
Bangkok	6 566	10 557	2,19	2,51
Lima	7 452	10 526	3,30	1,32
Teheran	6 830	10 211	1,62	2,30

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben in: United Nations Centre for Human Settlements. An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements, New York–Oxford 1996.

kann es als gute Nachricht verstanden werden, dass das Leben in der Stadt überall auf der Welt zur vorherrschenden Lebensform wird.

Städte sind seit Jahrtausenden nicht nur Zentren wirtschaftlicher Dynamik, Marktplätze, Handels- und Verkehrsknoten, sondern vor allem Ausdruck von (Geistes-)Kultur und kulturellem Gedächtnis sowie Orte sozialer Identität. Städte fördern die Transformation von Gesellschaften hinsichtlich Wissen, Information und Vernetzung. Sie sind Orte der Öffentlichkeit mit vielfältigen Momenten von Begegnung und Austausch. Und sie bieten den Bürgern besondere Möglichkeiten der Organisation, politischen Teilhabe und Gestaltung.

Die positiven Früchte der Verstädterung sind jedoch extrem ungleich verteilt. Die Hoffnung auf ein besseres Leben der Bewohner erfüllt sich häufig nicht. Zwar lebt nach wie vor der größere Anteil an Menschen in absoluter Armut auf dem Lande, dennoch wächst die Armut in den Städten äußerst rasch – einerseits infolge „mitgebrachter“ Armut der Zuwanderer aus ländlichen Gebieten, andererseits auf Grund der begrenzten Fähigkeit der Städte zur wirtschaftlichen Integration ihrer

Neubewohner.<sup>14</sup> Der Prozess der Globalisierung verstärkt die Tendenz einer „Spaltung“ der Städte, die sich nicht nur im Ausschluss oder in verminderter Teilhabe von Bevölkerungsschichten am städtischen Leben zeigt,<sup>15</sup> sondern auch räumlich ausdrückt, etwa in den wachsenden Gegensätzen zwischen glitzernden Innenstädten und heruntergekommenen Armensiedlungen. Nach Berechnungen des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) leben heute 27,7 Prozent der Stadtbevölkerung in den Entwicklungsländern in absoluter Armut. Dieser Anteil liegt im Nahen Osten und Nordafrika bei 34,2 Prozent, in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara sogar bei 41,6 Prozent. Bei der Mehrzahl der Ärmsten handelt es sich um Frauen.<sup>16</sup>

14 Zu Begriff und Konzept der städtischen Armut in der Entwicklungszusammenarbeit siehe Gerd Addickes, Armut in Städten. Definitionen und Begriffe in der Internationalen Zusammenarbeit, Eschborn 2003.

15 Beispielsweise unerwünschter Aufenthalt in Einkaufszentren, Parks und an touristischen Plätzen, eingeschränkte Mobilität, weil die Kosten für öffentliche Verkehrsmittel nicht aufgebracht werden können etc.

16 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Weltbericht zur Zukunft der Städte URBAN 21, Berlin 2000.

Die rapide Konzentration von mehreren hundert Millionen Menschen stellt die Städte in den Entwicklungsländern vor enorme Probleme. Dabei sind das Problem nicht die Städte als solche, denn sie bieten durch räumliche Dichte und bessere Erreichbarkeit gute Möglichkeiten für eine ressourcenschonende Versorgung der Bewohner. Diese Vorteile werden aber durch die heute in den Städten praktizierten rohstoff-, abfall-, mobilitäts- und energieaufwändigen Lebensstile und Wirtschaftsweisen konterkariert. Sie finden zunehmend ihre spezifische räumliche Ausformung. Ausufernde und gleichzeitig fragmentierte Stadtlandschaften, gekennzeichnet durch die Zerstörung gewachsener und kleinräumig gemischter Nutzungsstrukturen sowie durch die Etablierung großflächiger, monofunktionaler Produktions-, Büro- und Einkaufseinrichtungen, gelten weithin als Sinnbild von Wachstum und Wohlstand in einer globalisierten Welt – und werden tagtäglich zigfach kopiert.<sup>17</sup>

Vielorts herrschen äußerst schlechte Umwelt- und ungesunde Lebensbedingungen, vor allem in den so genannten Slums, den Armensiedlungen. Sie beherbergen nach aktuellen Angaben des Siedlungsprogramms der Vereinten Nationen (UN-Habitat) weltweit eine Milliarde Menschen, das sind etwa ein Drittel aller Stadtbewohner, Tendenz steigend.<sup>18</sup> Im brasilianischen Bundesstaat Rio de Janeiro hat die Anzahl der Hütten in den Elendsiedlungen in den Jahren 1999 bis 2001 um mehr als ein Drittel zugenommen.<sup>19</sup> In Nairobi leben bereits über 60 Prozent der jährlich um fünf Prozent wachsenden Hauptstadtbewölkerung in marginalen Siedlungen.<sup>20</sup> Gleichzeitig hat von 1978 bis 1998 der Deckungsgrad der städtischen Abwasser- versorgung von 90 auf 32 Prozent abgenommen. Die Weltgesundheitsorganisation schätzt, dass 25 bis 30 Prozent der städtischen Bevölkerung in Lateinamerika, Afrika und im Mittleren Osten keinen Anschluss an eine Trinkwasserversorgung haben, in Asien sogar mehr als ein Drittel der Bevölkerung. Viele Slums werden zwar aus privat betriebenen Tankwagen mit Trinkwasser versorgt, doch dessen Literpreis liegt nicht selten 500-mal höher als der des städtischen Leitungswassers.<sup>21</sup>

Anhand der erkennbaren Chancen und Herausforderungen der Verstädterung stellen sich Kommuni-

ten und Städte sowie die internationale Staatengemeinschaft die drängende Frage, wie der Wandel bestmöglich gesteuert und in positivem Sinne nutzbar gemacht werden kann. Denn die globale Zukunftsbeständigkeit hängt immer mehr von einer nachhaltigen Entwicklung der Städte ab.

---

## Leitbild Nachhaltige Entwicklung

---

Die Stadt als bedrohlicher „Ressourcenfresser“ einerseits, als deprimierende Ansammlung von Armensiedlungen andererseits, das ist leider allzu oft Realität – aber muss das so sein? Wären wir dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung näher, wenn die meisten Menschen in dörflichen Siedlungen auf dem Land lebten? Eher nicht. Vieles deutet darauf hin, dass die Stadt die „beste aller Siedlungsformen“ ist. Die Aufgabe liegt in der allgemeinen Ausschöpfung der – in einem erweiterten Verständnis – *Urbanization Economies*, das heißt der allgemeinen Möglichkeiten, welche die räumliche Ballung von Menschen und ihrer Aktivitäten bietet: zur Ausschöpfung wirtschaftlicher Potenziale und zur optimalen Ausnutzung natürlicher Ressourcen, für gesellschaftliche Integration, persönliche Freiheit, kulturelle Entwicklung, Toleranz und Solidarität.<sup>22</sup>

Mit der Habitat-Agenda wurde 1996 auf der zweiten Siedlungskonferenz der Vereinten Nationen in Istanbul eine Vision formuliert, die nachhaltige Stadtentwicklung und erschwinglichen, gesunden und sicheren Wohnraum für alle vorsieht.

Im Laufe der letzten Jahre hat die Auseinandersetzung mit dem Thema der nachhaltigen Stadtentwicklung eine schier unübersehbare Vielfalt von Konzepten und Zielvorstellungen hervorgebracht. Im Kern wird eine Stadtentwicklung als nachhaltig bezeichnet, wenn sie den Grundsätzen einer „humanen Stadt“ entspricht und außerdem zukunftsfähig ist, das heißt die Entwicklungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen nicht beschneidet. Dabei bestimmen – ganz in der Logik der Zieltriade des *Sustainable Development* – drei zentrale Leitlinien die Diskussion für das Handeln auf nationaler wie internationaler Ebene:

- Hinter der „ökologischen und ressourcensparamen Stadt“ verbirgt sich die Idee einer Stadt mit einem „zyklischen Metabolismus, die der Umwelt so viel gibt, wie sie von ihr nimmt“.<sup>23</sup> Wichtige

17 Vgl. Stefan Schmitz, *Revolutionen der Erreichbarkeit. Gesellschaft, Raum und Verkehr im Wandel*, Opladen 2001.

18 Vgl. United Nations Settlements Programme, *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Nairobi 2003, S. XXIV.

19 Vgl. Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística, *IGBE Report 1999–2002*, Rio de Janeiro 2003.

20 Vgl. *The brown revolution*, in: *The Economist* vom 3. September 2002 (Online-Ausgabe).

21 Vgl. z. B. [www.una-uk.org/environment/water&sanitation.html](http://www.una-uk.org/environment/water&sanitation.html).

22 Vgl. Dieter Hoffmann-Axthelm, *Anleitung zum Stadtumbau*, Frankfurt/M. 1997.

23 Richard Rogers, *Städte für einen kleinen Planeten*. Fünfte Vorlesung, in: *Arch Plus*, (Juni 1995) 127, S. 61.

Aspekte sind hierbei Energieeinsparung, Reduzierung des Wasserverbrauchs, Vermeidung und Verminderung von Abfall sowie Verwendung umwelt- und ressourcenschonender Baustoffe.

- Die „ökonomische Stadt“ soll eine dauerhafte Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit gewährleisten, wozu nicht nur eine moderne technische Infrastruktur, sondern auch ein breites Angebot an hochwertigen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten erforderlich wäre.

- Die Vision der „sozialen Stadt“ – in der internationalen Zusammenarbeit ist von der sozial inklusiven Stadt („social inclusive city“) die Rede – stellt Forderungen nach Teilhabe und Schutz vor gesellschaftlicher Ausgrenzung in der Stadt in den Vordergrund.<sup>24</sup> Der Erfolg misst sich daran, ob breite Bevölkerungsschichten inklusive bisher benachteiligter Gruppen wie Migranten und sozial Schwache an der Gestaltung ihrer Stadt beteiligt sind, ärmere soziale Gruppen ausreichenden, günstigen Wohnraum vorfinden, möglichst viele Menschen eigenständig ihren Lebensunterhalt sichern können und ob sie breiten Zugang zu vielfältiger soziokultureller Infrastruktur haben. James Wolfensohn betrachtet die umfassende Einbeziehung bisher benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen als größte Herausforderung für Entwicklung: „The challenge of inclusion is the key development challenge of our time.“<sup>25</sup>

Als entscheidende Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung der Leitlinien und entsprechender Strategien werden allgemein genannt:

- Politischer Wille und Verpflichtung zur Veränderung;
- externe Katalysatoren, die den Wandel durch externe Impulse bereichern und zusätzlich unterstützen;
- institutionelle Innovation und Bildung institutioneller Kapazitäten sowie ein
- Klima des Lernens und Experimentierens, um zu innovativen Ansätzen und Lösungen zu gelangen.

Die genannten Leitlinien und integrativen Strategien gelten für eine nachhaltige Stadtentwicklung

24 Vgl. beispielsweise das Konzept der *Reducing Poverty*-Konferenz der Weltbank im Jahr 2004 in Asien. Soziale Einbindung („social inclusion“) ist handlungsleitendes Ziel u. a. neben Förderung eines Investitionsklimas, der lokalen Ökonomie, sicheren Wohnraums und nachhaltiger Strategien ([www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/conceptual.html](http://www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/conceptual.html)).

25 Zitiert nach: Inter-American Foundation: *Economic Development in Latin American Communities of African Descent*. Panel Presentations from the XXIII International Congress of the Latin American Studies Association, Washington D. C., 6.–8. 9. 2001.

in allen Staaten der Erde. Arbeitslosigkeit, Armut, Gewalt und Kriminalität sowie Benachteiligung sind auch in Europa für die Länder und Kommunen wichtige Themen, die in den vergangenen Jahren in Deutschland mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ gemeinsam mit Bewohnern, gemeinnützigem und privatem Sektor bearbeitet werden. Die hierbei gewonnenen durchaus ermutigenden Ergebnisse lassen sich für die internationale Zusammenarbeit nutzbar machen.<sup>26</sup>

---

## Gute Regierungsführung auf kommunaler Ebene

---

Ohne gute Regierungsführung auf kommunaler Ebene werden sich die Probleme der Städte nicht lösen lassen. Die Chancen für eine positive Entwicklung haben sich in den letzten Jahren verbessert, wodurch entsprechende Hoffnungen geweckt worden sind. Politische Transformationsprozesse wie die vielerorts vollzogene Dezentralisierung und Demokratisierung von Staaten – von 1991 bis 2001 stieg die Zahl der parlamentarischen Demokratien weltweit von über 70 auf fast 120 Länder<sup>27</sup> – stärken die Rolle der Kommunen. Städte mit selbstbestimmter Regierung und eigenem Handlungsspielraum haben sich vielerorts als Katalysator für nachhaltig positive Veränderungen auf lokaler Ebene bewährt. Denn in der Regel kann die kommunale Verwaltung durch ihre Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern und zur lokalen Wirtschaft deren Bedarfe besser erkennen und aufgreifen und die finanziellen Mittel – etwa für die Bereitstellung sozialer und technischer Infrastruktur – zielgenauer und räumlich effektiver einsetzen. Gleichzeitig kann nur eine städtische Regierung, die ihre Geschicke selbst lenken kann, den Bewohnern weitreichende Möglichkeiten zur gemeinsamen Gestaltung des Lebens vor Ort einräumen und mit Hilfe eigenverantwortlicher Verwaltung von Ressourcen das Vertrauen in eine zeitnahe Realisierung von zukunftsfähigen Ideen schaffen. Daher gilt zunehmend: „Cities and towns form the front line in a global campaign to

26 Zur kritischen Bilanz der ersten Umsetzungsjahre des Programms vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“*, Berlin 2003, S. 227 ff.

27 Vgl. Freedom House Washington ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)). Dieser Anstieg wurde auch beeinflusst durch den Zerfall der Russischen Föderation und die Gründung neuer Staaten in Osteuropa.



address issues of poverty and development opportunity.“<sup>28</sup>

Die Nationalstaaten, zunehmend auch politische Zusammenschlüsse von Staaten wie die Europäische Union sowie die internationale Staatengemeinschaft, entscheiden über wichtige wirtschaftliche, soziale und ökologische Rahmenbedingungen für das Handeln auf lokaler Ebene. Dennoch sind Städte wie lokale Gebietskörperschaften die zentrale politisch-territoriale Einheit mit Verantwortung für eine zukunftsfähige Entwicklung. Hier gilt es, die allgemeinen Leitvorstellungen der nachhaltigen Stadtentwicklung zu konkretisieren und umzusetzen. Dabei erfordert die lokale Bewältigung der Herausforderungen vor allem *Good Urban Governance*, d. h. ein gutes Management der städtischen Entwicklung, das auch die Definition kommunaler Kernaufgaben und Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen umfassen kann.

Als notwendige Voraussetzung hierfür gilt die enge Zusammenarbeit nationaler und lokaler Regierungen und die Realisierung einer effizienten Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen (Staat, Provinz, Kreis, Stadt).<sup>29</sup> Damit richtet sich die Forderung nach *Good Urban Governance* auch an übergeordnete staatliche Instanzen, die für geeignete rechtliche, finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen für lokale Gebietskörperschaften zu sorgen haben. Aber die zentrale Aufgabe geht weit über die Kooperation staatlicher Stellen hinaus. Vielmehr scheint sich mit dem Begriff der *Good Governance* – oder konkreter *Good Urban Governance* – in der internationalen Diskussion ein neues und umfassendes Verständnis für den geeigneten Ansatz zur Entwicklungssteuerung durchzusetzen.<sup>30</sup> „Good (urban) Governance als vereinte Anstrengung von Seiten der Kommune, der Zivilgesellschaft und des privatwirtschaftlichen Sektors macht Nachhaltigkeit zu ihrem zentralen Ziel. In der Bewältigung dieser Aufgabe sollten Einzelpersonen, Gruppierungen, Privatunternehmen und eine Vielzahl staatlicher und kommunaler Institutionen einbezogen werden. (...) Good Governance ist der Motor, die treibende politische Kraft, welche die einzelnen Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Gleichgewicht hält und sie in die verschiedenen Bereiche der Politik integriert. Sie

ist jene Kraft, welche die einzelnen Akteure in der Stadt dazu bringt, ihren Teil an Verantwortung wahrzunehmen und an den positiven Auswirkungen eines derartigen Handelns teilzuhaben. Nachhaltigkeit als Prinzip – Good Governance als dessen Umsetzung – das sind die beiden nicht voneinander zu trennenden Aspekte einer positiven urbanen Entwicklung.“<sup>31</sup>

In stark zentralisierten Ländern ist die Dezentralisierung von Zuständigkeiten, Kompetenzen und Einnahmen erforderlich – ein Prozess, der vielerorts in Gang gesetzt, aber längst noch nicht überall zu einem befriedigenden Abschluss gebracht wurde. Der Übergang von der traditionellen, zentralisierten Verwaltung hin zu einem guten, reaktionsfähigen, flexiblen, dezentralisierten kommunalen Management kann weltweit als eine der zentralen Herausforderungen für die Stadtpolitik zu Beginn des neuen Jahrtausends angesehen werden.<sup>32</sup>

---

## Deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Kommunal- und Stadtentwicklung

---

Die Vereinten Nationen haben sich den Herausforderungen der Armutsbekämpfung und Verstädterung gestellt und im September des Jahres 2000 in der „Millenniums-Erklärung“ die so genannten „Millenniums-Entwicklungsziele“ („Millennium Development Goals“, MDGs) verabschiedet.<sup>33</sup> Die Erklärung unterstreicht mit der Bündelung unterschiedlicher Entwicklungsziele die Erfordernisse integrativer Lösungsstrategien auch auf internationaler Ebene: Bis zum Jahr 2015 will die Weltgemeinschaft die Armut halbieren, ebenso den Anteil der Hungernden, den Zugang zur Grundbildung gewährleisten und Epidemien wie HIV/AIDS erfolgreich bekämpfen. Dadurch werden entsprechende nationale Anstrengungen – wie bereits durch die 1992 in Rio de Janeiro beschlossene Agenda 21 – in einen internationalen Rahmen gestellt, was den Regierungen in aller Welt Orientierung bietet. Die MDGs sind ein deutliches Zeichen der gewachsenen Einsicht, dass nur ein gemeinsames Vorgehen zur signifikanten Lösung der Probleme beitragen kann. Für den Bereich Stadtentwicklung ist besonders Ziel 7 – „Nachhaltige Nutzung der Umwelt sichern“ – relevant, dem die Ergebnisindikatoren „Verminderung der Men-

28 Weltbank, *Cities in Transition. Executive Summary*, World Bank Urban and Local Government Strategy, Washington D. C. 2003, S. 1.

29 Vgl. P. Hall/U. Pfeiffer (Anm. 3).

30 Das Thema „Good Governance – Staat und Gesellschaft gestalten Entwicklung“ ist diesjähriges Jahresthema der GTZ sowie Thema der Eschborner Fachtage 2004 (<http://www.gtz.de/jahresthema/>).

31 P. Hall/U. Pfeiffer (Anm. 3), S. 217.

32 Vgl. P. Hall/U. Pfeiffer (Anm. 3).

33 Vgl. United Nations General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly, United Nations Millennium Declaration, Session A/RES/55/2, New York 2003. Siehe auch [www.un.org/millenniumgoals/index.html](http://www.un.org/millenniumgoals/index.html).

### Abbildung 1: Elektrische Anlagen im Blick – Altbaufassade in Sibiu (Rumänien).



Foto: Michai Tuca im Auftrag der GTZ.

schen ohne nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser um die Hälfte“ und „Erreichung signifikanter Verbesserung der Lebensverhältnisse von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern bis zum Jahr 2020“ zugeordnet wurden.

Die Bundesregierung stellt sich in ihrem Aktionsprogramm 2015 den Herausforderungen der Millenniumsziele.<sup>34</sup> Sie hat im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren wesentliche Beiträge zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Stadtentwicklung geleistet<sup>35</sup> und ihr Engagement im Themenfeld der Kommunal- und Stadtentwicklung verstärkt.<sup>36</sup> Deutschland gehört heute zu den drei größten Gebern im städtischen Bereich (nach den USA und Frankreich). Aktuell beläuft sich die Summe aller Vorhaben,

34 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, in: BMZ Materialien, Nr. 106, Bonn 2001.

35 Vgl. Manfred Niermann, Armutsbekämpfung in Städten. Lessons Learnt aus Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit, Eschborn 2003.

36 Zu Grundsätzen für die Planung und Durchführung von Vorhaben der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in der Kommunal- und Stadtentwicklung vgl. Sektorkonzept Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung, in: BMZ aktuell, Nr. 58, Bonn 1995.

die im Auftrag des BMZ durch die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), den Deutschen Entwicklungsdienst (DED), InWent und verschiedene deutsche Nicht-Regierungsorganisationen durchgeführt werden, auf über 3,5 Milliarden Euro.

Welchen Beitrag kann die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der städtischen Armut leisten? Auf bilateraler Ebene setzt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Zusammenarbeit mit den Partnerländern nicht nur auf integrierte und fachübergreifende Ansätze, den Aufbau lokaler Kapazitäten und gute Regierungsführung, sondern als einer der wenigen Geber auf einen Mehrebenenansatz mit Beratung auf allen staatlichen Ebenen eines Partnerlandes.<sup>37</sup> In jüngster Zeit werden in der bilateralen Zusammenarbeit mit jedem Partnerland bis zu drei inhaltliche Schwerpunkte der Zusammenarbeit vereinbart und hierdurch die verfügbaren Kräfte fokussiert. Außerdem wird der Zusammenschluss von Projekten zu Programmen verstärkt gefördert, um die Wirkung der eingesetzten Ressourcen zu erhöhen. Vorhaben der nachhaltigen, umweltgerechten

37 Vgl. GTZ, Fachliche Leitlinie Kommunal- und Stadtentwicklung, Eschborn 2001.

**Abbildung 2: Behutsame Stadterneuerung in Sibui (Rumänien) – traditionelles Handwerk wird gefördert.**



*Foto: Michai Tuca im Auftrag der GTZ.*

Stadtentwicklung, des Landmanagements,<sup>38</sup> der behutsamen Sanierung von Altstädten und Stätten des urbanen Weltkulturerbes finden sich vor allem in den Schwerpunkten „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ sowie „Regionale Konzentration bei integrierten Ansätzen der ländlichen und städtischen Entwicklung“. Viele der Projekte mit den Schwerpunkten „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“, „Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung“ sowie „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ haben zusätzlich starken städtischen Bezug.

Ein treffendes Beispiel für ein Projekt der behutsamen Stadterneuerung, das gleichzeitig im Sinne des integrativen Ansatzes auch Aspekte der Entwicklung lokaler Ökonomie beinhaltet, ist die Altstadtanierung in Sibiu (Hermannstadt) in Rumänien. Die Altstadt, in der 20 000 Menschen leben, ist ein Kulturdenkmal von internationalem Rang, dessen baulicher Zustand sich von Jahr zu Jahr zu verschlimmern droht (vgl. *Abbildung 1*). Die Wohnungen bieten kaum modernen Komfort, denn ihren Eigentümern fehlt das Geld, das Wissen und oft die Motivation, die Häuser und Wohnungen

stilgerecht und zeitgemäß zu sanieren. Seit dem Jahr 2000 unterstützt die GTZ im Auftrag des BMZ die behutsame Sanierung der Altstadt und berät die Stadtverwaltung dabei, wie sie gemeinsam mit allen Bewohnern die Wohnverhältnisse verbessern und den Charakter der historischen Gebäude bewahren kann (vgl. *Abbildung 2*). Finanzielle Zuschüsse für bauliche und infrastrukturelle Eigenleistungen zur Verbesserung ihrer Lebensqualität erhalten Bewohner und Eigentümer seit kurzem über die KfW, die 2004 als Kooperationspartner in das Projekt eingestiegen ist.

KfW und GTZ sind im Auftrag des BMZ auch gemeinsam tätig, um das Leben der Bewohner informeller Siedlungen nachhaltig zu verbessern, so auch in einem laufenden Vorhaben in Kairo, wo 700 000 Einwohner in einer im Verlauf von dreißig Jahren entstandenen informellen Siedlung leben. Das Überleben basiert hier auf dem Einsammeln und Verwerten der städtischen Abfälle. Die GTZ konnte auf langjährige Erfahrungen aus der behutsamen Sanierung eines benachteiligten Gebietes in Assuan und institutioneller Beratung in Kairo zurückgreifen. Sie unterstützt die Regierung dabei, die Häuser zu registrieren, damit die Bewohner Besitztitel erwerben können und dann aus eigener Motivation darangehen,

<sup>38</sup> Hier gemeint u. a. als Management von Besitz und Besiedlung und Ordnung von Landnutzungskonkurrenzen.

sich um die dürftige Infrastruktur des Gebiets zu kümmern.<sup>39</sup> Während die GTZ gemeinsam mit Bewohnerinitiativen neue Planungsstrategien entwickelt und lokale Akteure berät, wie jene eigenverantwortlich umzusetzen sind, fördert die KfW die Investition in Systeme der Wasserversorgung und -entsorgung sowie der Müllbeseitigung.<sup>40</sup>

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich heute an der Wirkung der Vorhaben. Sie bezieht parallel viel öfter deutsche Erfahrungen mit der kommunalen Selbstverwaltung in die Arbeit ein.<sup>41</sup> Impulse aus der behutsamen Stadterneuerung und aus dem Programm „Soziale Stadt“ werden zeitnah in die strategische Ausrichtung der Projekte und Beratungsarbeit aufgenommen. Zudem werden Partnerschaften zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern in Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einbezogen.<sup>42</sup>

Neben der bilateralen Kooperation ist die Zusammenarbeit im multilateralen Kontext das zweite wichtige Standbein der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Zentrale Organisation des Systems der Vereinten Nationen im Bereich Stadtentwicklung, Siedlungswesen und Wohnungsversorgung in

Entwicklungs- und Transformationsländern ist das United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).<sup>43</sup> Aufgabe von UN-Habitat ist es, vor dem Hintergrund rapide wachsender Städte über die Instrumente Politikberatung, Aufbau von Kapazitäten (Capacity-Building) und Wissensmanagement sowie Stärkung von Partnerschaften eine nachhaltige städtische Entwicklung zu unterstützen und zu fördern. Dabei sollen besonders die Gemeinden und andere lokale Gebietskörperschaften in den Willensbildungsprozess der Vereinten Nationen mit einbezogen werden. Die Organisation fördert aus diesem Grund Partnerschaften zwischen Regierungen, Städten, aber auch zwischen Nichtregierungsorganisationen und dem privaten Sektor. Als multilaterale Organisation ergänzt das Siedlungsprogramm die bilaterale Zusammenarbeit der verschiedenen Geber, wodurch besonders die Verständigung über gemeinsame Ziele sowie eine verstärkte Kooperation und Koordination ermöglicht werden. Die Bundesregierung unterstützt UN-Habitat als globalen Akteur in diesem Bereich.

Um den verantwortungsvollen Umgang mit den verfügbaren Finanzmitteln zu optimieren und besser zu koordinieren, haben die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank, UN-Habitat, die Europäische Kommission, zehn Einzelstaaten – darunter Deutschland – und vier internationale Städtenetzwerke im Jahr 1999 die Initiative „Cities Alliance“ gegründet.<sup>44</sup> Die Initiative fördert in zwei Interventionsfeldern gezielt folgende Maßnahmen in den Entwicklungsländern: die Erstellung von Stadtentwicklungsstrategien, die eine partizipativ entwickelte Vision einer Stadt mit der Analyse ihres wirtschaftlichen Potenzials verknüpfen, sowie ferner die städtische und stadtübergreifende Entwicklung von informellen Siedlungen und benachteiligten Quartieren.

39 Zu Slums und städtischer Regierung sowie dem Erfordernis eines integrativen Ansatzes vgl. UN-Habitat, *Good Policies Make the Difference. The Do's and Don'ts of Slum Upgrading*, Nairobi 2002 – vor allem: „Do promote good urban governance systems, don't assume, that slums will disappear automatically with economic growth. (...) Do implement and monitor pro-poor city development strategies, don't separate upgrading from investment planning and urban management.“

40 Für weitere Beispiele siehe BMZ, *BMZ Spezial. Eine Zukunft für die Städte schaffen. Entwicklungspolitik im urbanen Jahrhundert*, Materialie Nr. 15, Bonn 2002, <http://www.gtz.de/urbanet/pub/bmzspezd.zip>.

41 Vgl. GTZ (Hrsg.), *GTZ Policy für das Auftragsmanagement*, Eschborn 2003.

42 Vgl. Werner Heinz/Nicole Langel, *Kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern und Transformationsstaaten*, Eschborn 2003; Christoph Emminghaus, *Kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Ansätze und Erfahrungen anderer bi- und multilateraler Geber. Studien zu den Niederlanden, Großbritannien, Dänemark und der Europäischen Union*, Hamburg 2003.

43 In Folge der ersten Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen (Habitat I, Vancouver) wurde 1978 das United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS-Habitat) mit Sitz in Nairobi, Kenia, gegründet und zu Beginn des Jahres 2002 in UN-Habitat überführt.

44 Für weitere Informationen siehe: [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org).

# Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern

---

## Entwicklungspartnerschaften als Teil der Entwicklungszusammenarbeit

---

### Allgemeiner Hintergrund

Bis Ende der neunziger Jahre war die Diskussion des Globalisierungsprozesses und seiner Folgen in der Bundesrepublik weitgehend durch neoliberale Positionen gekennzeichnet, wobei vor allem die Chancen und Vorteile dieses Prozesses betont wurden. Nach den Gipfeltreffen von Welthandelsorganisation (WTO), Internationalem Währungsfonds (IWF) und G 8 in Göteborg, Prag und Genua und vor allem nach den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 scheint jedoch allmählich eine differenziertere Sichtweise Platz zu greifen.

Nun werden auch die negativen Seiten einer vor allem ökonomisch definierten und in starkem Maße an den Interessen ihrer Protagonisten orientierten Globalisierung stärker beleuchtet: Hierzu gehört vor allem die Tatsache, dass den Gewinnern dieses Prozesses eine große Zahl von Verlierern gegenübersteht und dass im Zuge der Globalisierung bestehende großräumige Disparitäten weniger abgebaut als vielmehr weiter verschärft werden.<sup>1</sup>

---

*Werner Heinz und Nicole Langel sind die Autoren des Kapitels „Entwicklungspartnerschaften als Teil der Entwicklungszusammenarbeit“, das auf einer von ihnen im Auftrag der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) erstellten Studie (Kommunale Entwicklungspartnerschaften, Difu-Materialien, 3/2002) basiert. Walter Leitermann ist Autor des Kapitels „Die Rolle des Deutschen Städtetages in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit“.*

<sup>1</sup> Der Begriff „Entwicklungspartnerschaften“ ist nicht eindeutig definiert und wird in der kommunalen Praxis nur selten explizit verwandt. Hier ist in der Regel von Städte- oder Projektpartnerschaften oder auch allgemein von Partnerschaften die Rede. Urheber des Begriffs „Entwicklungspartnerschaften“ sind die maßgeblichen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit auf Bundesebene – wie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Sie benutzen den Terminus zur Bezeichnung von Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern, Transformationsstaaten sowie der Volksrepublik China.

Im Folgenden wird der Begriff „Entwicklungspartnerschaften“ in gleicher Weise wie von den Akteuren auf Bun-

### *Bedeutungsgewinn der Entwicklungsländer*

Als negativ vom Globalisierungsprozess Betroffene erfahren nun insbesondere jene Staaten zunehmende Aufmerksamkeit, die als Dritte-Welt- oder Entwicklungsländer bezeichnet werden. Der erste dieser beiden Begriffe ist infolge der politischen und ökonomischen Umbrüche in den früheren Ostblock-Staaten – also infolge des „Verschwindens“ der Zweiten Welt – inzwischen obsolet geworden. Der Terminus Entwicklungsländer wird hingegen weiterhin verwandt, auch wenn er keineswegs unumstritten ist, da er allein die Perspektive der entwickelten Industrieländer widerspiegelt und ihr spezifisches Entwicklungsmodell zum verbindlichen Vorbild und Maßstab für alle Staaten dieser Welt erhebt.<sup>2</sup> Unstrittig ist hingegen, dass die meisten der so genannten Entwicklungsländer trotz aller regionalen Besonderheiten und unterschiedlichster historischer, ethnischer und kultureller Voraussetzungen mehrere Gemeinsamkeiten teilen: ihre koloniale Vergangenheit, eine oft weit reichende Abhängigkeit von den hoch entwickelten Industrieländern sowie eine Reihe ähnlicher Strukturmerkmale (wenn auch in jeweils unterschiedlicher Ausprägung und Intensität).

Diese Merkmale reichen von extremen Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung (mit ausgeprägter Armut bei großen Bevölkerungsteilen) über die Beschränkung der wirtschaftlichen Aktivitäten auf nur wenige Exportgüter und eine hohe Auslandsverschuldung bis

---

desebene verwandt, auch wenn dies nicht unproblematisch ist. Schließlich bestehen zwischen den von diesem Sammelbegriff erfassten Staaten und Staatenblöcken (Entwicklungsländer, Transformationsstaaten, Volksrepublik China), aber auch zwischen den Teilregionen einzelner dieser Staaten erhebliche strukturelle Unterschiede, die auch die kommunale Ebene und ihre Kooperationsbeziehungen maßgeblich bestimmen. So hat eine Partnerschaft mit einer afrikanischen Stadt wie Blantyre in Malawi in der Regel einen anderen Charakter als die Kooperation mit einer tschechischen Stadt wie Brünn, und ähnlich signifikant sind auch die Unterschiede bei Partnerschaften mit Städten in unterschiedlichen Regionen eines Staates wie beispielsweise mit den russischen Städten St. Petersburg einerseits und mit Rostow andererseits.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu insbesondere Uwe Andersen, Grundlegende Probleme der Entwicklungsländer, in: Information zur politischen Bildung, (1996) 252, S. 6.

zur ungenügenden Versorgung großer Teile der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sowie einem starken Bevölkerungswachstum bei oft nur geringer Lebenserwartung.<sup>3</sup> Einigkeit darüber, welche dieser Merkmale maßgebliche Kriterien für die Definition von Entwicklungsländern sein sollten, besteht nicht. Folglich liegt keine einheitliche, allgemein anerkannte Liste der Entwicklungsländer vor; dennoch werden gegenwärtig ungeachtet aller definitorischen Differenzen etwa 160 Staaten – verteilt auf die Kontinente Afrika, Asien und Südamerika – zu den Entwicklungsländern gezählt.

#### *Anhaltende Prozesse der Verstädterung in Entwicklungsländern*

Seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts ist es in vielen dieser Länder zu dramatischen demographischen wie auch siedlungsstrukturellen Veränderungen gekommen. Sichtbarster Ausdruck dieser Veränderungen ist eine Verstädterung in bisher nicht gekanntem Ausmaß: Lebte 1975 etwa ein Drittel der Weltbevölkerung in Städten, so konzentrierte sich im Jahre 2000 ein Drittel der Weltbevölkerung allein in den Städten der Entwicklungsländer. Für das Jahr 2025 wird geschätzt, dass dann nahezu 90 Prozent aller Stadtbewohner in Entwicklungsländern leben werden.<sup>4</sup>

Als Folge der in vielen Entwicklungsländern in jüngerer Zeit praktizierten Dezentralisierungspolitiken lässt sich eine „Verstädterung“ häufig auch bezüglich der Problembewältigung feststellen. Bisher staatliche Aufgaben und Kompetenzen werden nun auf substaatliche, regionale oder kommunale Ebenen verlagert; eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und Ressourcen, die zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben erforderlich wäre, ist damit allerdings nur selten verbunden.<sup>5</sup>

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

3 Vgl. ebd., S. 8 ff.

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

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

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

#### *Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit – maßgebliche Akteure auf deutscher Seite*

Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und ihren Städten ist in Deutschland nicht neu. Sie wird seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts von unterschiedlichen Akteuren der öffentlichen wie auch der privaten Hand mit jeweils unterschiedlichen Interessen und Absichten praktiziert.<sup>6</sup>

Nach dem Grundgesetz liegt die Zuständigkeit für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit beim Bund. Diesem obliegen nach Art. 32 Abs. 1 Grundgesetz die auswärtigen Beziehungen, und unter diese wird – zumindest in Bezug auf einige Aspekte – auch die Entwicklungspolitik subsumiert.<sup>7</sup> Zuständig ist das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), das 1961 eingerichtet und dessen Bezeichnung erst 1993 um den Zusatz „und Entwicklung“ ergänzt wurde.<sup>8</sup> Maßgebliche Instrumente entwicklungspolitischer Zusammenarbeit sind zum einen die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) und zum anderen die Technische Zusammenarbeit (TZ), die unentgeltlich gewährt wird und „Hilfe zur Selbsthilfe“ leisten soll.<sup>9</sup> Als „ausführende Arme“ des BMZ bei der Entwicklungszusammenarbeit fungieren insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die für die Durchführung der FZ zuständig ist, sowie die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), in deren Kompetenzbereich die Umsetzung der TZ-Maßnahmen liegt.

Staatliche Entwicklungspolitik ist allerdings keine unabhängige Größe, sondern war und ist stets eingebunden in die Gesamtpolitik der jeweils amtierenden Bundesregierung und durch ein komplexes Geflecht unterschiedlicher Partikularinteressen (außen- wie sicherheitspolitischer, wirtschafts- wie

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

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

8 Vgl. Andreas Langmann, Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur politischen Bildung, (1996) 252, S. 45.

9 Vgl. ebd., S. 12.

sozialpolitischer Art) geprägt. Entwicklungspolitische Konzepte werden folglich immer wieder angepasst und neu akzentuiert. Die gegenwärtige, seit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 gültige Entwicklungspolitik versteht sich vor allem als globale Strukturpolitik, die an globalen Rahmenbedingungen ansetzt und neue Schwerpunkte wie Friedenspolitik und Krisenprävention setzt.<sup>10</sup>

Auch Städte und Gemeinden sind in der Entwicklungspolitik aktiv; ihre Aktivitäten sind aber rechtlich nicht unumstritten. So sehen weder das Grundgesetz noch die Verfassungen der Bundesländer eine ausdrückliche Ermächtigung der Gemeinden zur Aufnahme von Auslandsbeziehungen vor; diese ließe sich allenfalls aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ableiten.<sup>11</sup> Danach können Gemeinden zwar Auslandsbeziehungen aufnehmen, die kommunale Auslandsarbeit muss aber einige, Akteure und die Art der Aktivitäten betreffende Grundvoraussetzungen erfüllen.<sup>12</sup>

Faktisch spielt die Entwicklungszusammenarbeit in den Kooperationsbeziehungen deutscher Kommunen mit Städten des Auslands nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Im Vordergrund standen und stehen Partnerschaften mit Gemeinden in westeuropäischen Staaten. 1998 belief sich die Gesamtzahl der Partnerschaften deutscher Städte, Gemeinden und Kreise mit Kommunen in Entwicklungsländern auf 183 (dies waren nur knapp drei Prozent aller 1998 unterhaltenen Städtepartnerschaften).<sup>13</sup>

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

### **Kommunale Entwicklungspartnerschaften: Ergebnisse einer Untersuchung**

Staatliche Entwicklungspolitik und kommunale Entwicklungszusammenarbeit erfolgten bisher

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

11 Vgl. Paul von Kodolitsch, Einleitung, in: ders. (Anm. 7), S. 8.

12 Vgl. Die Niederschrift über die Sitzung des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer am 3./4. Oktober 1985 in Reinbek, Top 7: Auslandsarbeit der Kommunen, in: P. v. Kodolitsch (Anm. 7), S. 153.

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

weitgehend unkoordiniert und unabgestimmt. Die anhaltende Verstärkung in den Entwicklungsländern führte – bei gleichzeitiger Verlagerung der dortigen Probleme in die Städte – zusammen mit dem dezentralisierungsbedingten Kompetenzgewinn vieler Kommunen jedoch dazu, dass Städten auch in der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes wachsende Bedeutung beigemessen wird.

Diese Entwicklung, eine nur knappe Finanzausstattung auf Seiten staatlicher Entwicklungspolitik und ein zunehmendes Interesse staatlicher Akteure an einer Bündelung, Vernetzung und Effektivierung bestehender entwicklungspolitischer Aktivitäten haben die GTZ als so genannte Vorfeldorganisation des BMZ<sup>14</sup> veranlasst, Mitte 2001 das Deutsche Institut für Urbanistik mit einer Untersuchung zum Thema kommunale Entwicklungszusammenarbeit zu beauftragen. In dieser ging es zum einen um eine exemplarische Bestandsaufnahme des aktuellen Standes „kommunaler Entwicklungspartnerschaften“<sup>15</sup> und zum andern um die Auseinandersetzung mit der Frage, ob und in welchen Aufgabenfeldern auf kommunaler Seite Interesse an einer engeren Kooperation mit den entwicklungspolitischen Akteuren des Bundes besteht.

### *Rahmenbedingungen und Anlässe für die Einrichtung von Entwicklungspartnerschaften*

Rahmengebend für die räumlichen und sektoralen Schwerpunktsetzungen partnerschaftlicher Aktivitäten sind zunächst die allgemeinen innen- und außenpolitischen Bedingungen und Entwicklungen in der Bundesrepublik. So standen in einer ersten, bis in die späten sechziger Jahre reichenden Phase Partnerschaften mit westlichen Nachbarstaaten im Vordergrund, die mit Zielen der Versöhnung und Völkerverständigung einhergingen. In den siebziger und achtziger Jahren zeigte sich dann im Kontext von De-Kolonialisierung und der Herausbildung unabhängiger Nationalstaaten in der südlichen Hemisphäre ein steigendes kommunales Interesse an Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern. Und mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der sozialistischen Staaten Osteuropas rückten in den neunziger Jahren die Kommunen dieser (Transformations-)Staaten als potenzielle Partnerstädte ins Blickfeld des Interesses. Seit der gleichfalls in den neunziger Jahren eingeleiteten West-Öffnung gilt dies auch für Städte in der VR China. Rahmensetzend können jedoch auch spezifische kommunalpolitische

14 Vgl. BMZ (Anm. 10), S. 7.

15 Darunter werden Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern, Transformationsstaaten und der Volksrepublik China verstanden.

**Tabelle: Aufgabenschwerpunkte kommunaler Entwicklungspartnerschaften nach Zielgebieten**

Aufgabenschwerpunkte \ Zielgebiete	Alle Zielgebiete (n=62)	Entwicklungsländer (n=33)	Transformationsstaaten (n=20)	VR China (n=9)
Kultur	53	29	17	7
Soziales und Gesundheit	48	25	19	4
Aus- und Weiterbildung	39	19	14	6
Wirtschaft	39	14	16	9
Verwaltungshilfe	38	17	16	5
Umwelt	25	18	6	1

Quelle: Eigene Darstellung.

Weichenstellungen sein, wie z. B. der Ausbau der Stadt Bonn zu einem Zentrum für internationale Zusammenarbeit.

Zu den maßgeblichen Auslösern für die Einrichtung von Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern und Transformationsstaaten zählen neben persönlichen Kontakten und Präferenzen der politischen Stadtspitzen oder der für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Akteure Anfragen ausländischer Städte, Initiativen von politischen bzw. bürgerschaftlichen Bewegungen oder einflussreichen Einzelpersonen sowie die Auflage einschlägiger Förderprogramme der Europäischen Union oder anderer Institutionen. Über entscheidungsrelevante Kriterien für die Auswahl von Partnerstädten verfügen allerdings nur wenige der untersuchten Städte.

### Ziele

Die von kommunaler Seite mit Entwicklungszusammenarbeit und Partnerschaftsarbeit verbundenen Ziele sind in der Regel sehr allgemeiner Natur; in der Mehrzahl der Städte wird bei der Zielformulierung allerdings nach Zielgebieten unterschieden. So haben Partnerschaften mit Städten in Transformationsstaaten „eine Öffnung nach Osten“ und „eine Versöhnung mit den östlichen Nachbarn“ zum Ziel; bei Partnerschaften mit Städten in der Volksrepublik China stehen Ziele wirtschaftlicher Art sowie ein multilateraler Erfahrungsaustausch im Vordergrund, und die Ziele, die mit Städtepartnerschaften in Entwicklungsländern verknüpft werden, reichen von der „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen städtischer Bewohner“ über die „Bereitstellung humanitärer Hilfe“ bis zur „Hilfe beim Aufbau demokratischer Strukturen“.

### Aufgabenfelder und Kooperationsformen

Die Aktivitäten der praktizierten Partnerschaften finden in den unterschiedlichsten kommunalen Aufgabenfeldern statt. Diese reichen von der Wirtschaft bis zur Kultur, von sozialen Fragen bis

zu Umweltangelegenheiten. Den größten Verbreitungsgrad haben Aktivitäten in den Bereichen Kultur (hier besteht kein Unterschied zu traditionellen Städtepartnerschaften) sowie Soziales und Gesundheit. In mehr als 80 Prozent der erfassten 62 Partnerschaften kommt es zu Aktivitäten in diesen beiden Aufgabenfeldern. Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Wirtschaftsförderung oder Verwaltungshilfe weisen etwa zwei Drittel aller Partnerschaften auf. Schlusslicht ist der Umweltbereich; dieser spielt nur in etwa zwei Fünftel aller Fälle eine Rolle.

Für die Aktivitäten im Kulturbereich, oft auch im Wirtschaftssektor, trifft der Partnerschaftsbegriff noch am ehesten zu. Deutsche und ausländische Städte treten hier in der Regel als gleichberechtigte Akteure auf; der oft zitierte Austausch findet tatsächlich statt. In anderen Aufgabenfeldern geht es hingegen nur selten um einen Austausch zwischen den Partnern, sondern meist um einseitige Fördermaßnahmen der deutschen Seite (siehe die *Tabelle*).

Die Formen, die Partnerschaftsaktivitäten im Einzelnen annehmen, sind ungeachtet der unterschiedlichen Aufgabenfelder meist die gleichen: Es geht um materielle und/oder finanzielle Unterstützungsleistungen, um den Erfahrungsaustausch, der von der einseitigen Beratung bis zu gegenseitigen Besuchen von Repräsentanten der Partnerstädte reichen kann, um konkrete Kooperationsvorhaben zwischen öffentlichen und/oder privaten Akteuren der Partnerstädte sowie um Maßnahmen zur Schulung bzw. Aus- und Weiterbildung von Vertretern ausländischer Partnerstädte.

### Maßgebliche Akteure

Das Spektrum der in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und Partnerschaftsarbeit tätigen Akteure ist breit. Es umfasst öffentliche und private sowie kommunal oder außerkommunal verortete Organisationen und Institutionen. Das Engagement dieser Akteure hängt im Einzelfall von mehreren Faktoren ab: dem spezifischen



Aufgabenbereich, den konkreten Aktivitäten und nicht zuletzt der staatlichen Zugehörigkeit einer Partnerstadt.

Die Zuständigkeit für Entwicklungspartnerschaften sowie Partnerschaften mit Städten in Transformationsstaaten und der Volksrepublik China liegt in den untersuchten Kommunen vielfach bei Dienststellen, die in unmittelbarer Nähe der Stadtspitze angesiedelt sind. Für Koordination und/oder Durchführung spezifischer fachlicher Aktivitäten sind in der Regel die jeweiligen Fachressorts der Städte und Stadtstaaten verantwortlich. Neben den Dienststellen der Verwaltung spielen in der kommunalen EZ auch eine Vielzahl verwaltungsexterner, häufig privater Organisationen und Institutionen eine maßgebliche Rolle. Zu diesen zählen Organisationen wie *terre des hommes*, *Misereor* oder das *Deutsche Rote Kreuz*; Freundschafts- und Fördervereine; Dritte- bzw. Eine-Welt-Initiativen; Netzwerke wie das *Nord-Süd-Forum*; Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung; Kammern und Verbände der gewerblichen Wirtschaft, einzelne Unternehmen mit vielfältigen Aktivitäten sowie nicht zuletzt öffentlich-rechtliche Organisationen auf Bundesebene, unter denen die *Carl Duisburg Gesellschaft (CDG)* und die *GTZ* als Vorfeldorganisationen des *BMZ* eine besondere Rolle einnehmen.

Wer die Kooperationspartner in den ausländischen Partnerstädten sind und in welchem Ressort sie angesiedelt sind, hängt in starkem Maße von den jeweiligen Verwaltungsstrukturen ab. Ungeachtet dieser Besonderheiten liegen die Zuständigkeiten für Partnerschaftsarbeit in der Regel bei der jeweiligen Stadtspitze oder – wie in der Bundesrepublik – bei Dienststellen in ihrer unmittelbaren Nähe.

Als weitere Akteure in der Partnerschaftsarbeit fungieren auch in ausländischen Städten die jeweils zuständigen Fachressorts sowie eine Reihe verwaltungsexterner Akteure, deren Zusammensetzung allerdings deutlich vom jeweiligen Zielgebiet abhängig ist. So spielen bei Partnerschaften mit Großstädten in der Volksrepublik China oder in Transformationsstaaten Akteure der Privatwirtschaft oder deren Verbände eine wichtige Rolle; in Städten der Entwicklungsländer sind hingegen häufig ehrenamtlich agierende Vereine und Initiativen in der Partnerschaftsarbeit tätig.

### *Rechtliche Grundlagen*

Die Partnerschaften zwischen deutschen und ausländischen Städten basieren auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen. Welche Form der rechtlichen Absicherung im Einzelnen gewählt wird, hängt maßgeblich von zwei Faktoren ab: der spezifischen Partnerschaftspolitik des deutschen Part-

ners und dem Zielgebiet (Entwicklungsland, Transformationsstaat, Volksrepublik China), dem die ausländische Partnerstadt zuzuordnen ist.

Im Wesentlichen lassen sich folgende Formen der rechtlichen Absicherung unterscheiden: Partnerschaftsverträge, auf denen vor allem traditionelle Partnerschaften bestehen; Partnerschaftsurkunden, die von manchen Städten parallel mit Partnerschaftsverträgen abgeschlossen werden; Kooperationsvereinbarungen, die als Vorstufe von Partnerschaftsverträgen fungieren; Erklärungen, die insbesondere von der Hansestadt Hamburg unterhalten werden, sowie Projektverträge oder auch Ratsbeschlüsse. In einigen Städten kommen auch mehrere dieser Rechtsformen zum Einsatz (so z. B. in Bonn, München oder Stuttgart).

### *Finanzierung*

Die finanzielle Ausstattung der federführenden Dienststellen für Partnerschaftsaktivitäten weist deutliche Unterschiede auf. Diese resultieren aus der spezifischen Mittelallokation (zentral oder dezentral), dem Status einer Stadt (Stadtstaat oder Kommune) und der jeweiligen Situation des Gesamthaushalts. In Städten bzw. Stadtstaaten, in denen die Mittel für Partnerschaftsaktivitäten zentral verwaltet werden, ist die Ausstattung der zuständigen Dienststelle in der Regel hoch. In Städten mit dezentraler Mittelallokation – und dies ist die Mehrzahl der untersuchten Städte – stehen für Partnerschaftsaktivitäten hingegen meist Mittel einzelner Fachbehörden zur Verfügung, die häufig weit über denen der federführenden Dienststelle liegen. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen neben den Leistungen der öffentlichen Hand auch Zuwendungen von privater Seite wie ehrenamtliche Tätigkeiten, Spenden Privater, Bereitstellung von Sachmitteln sowie Sponsoring von Seiten privater Unternehmen und Banken.

### **Fazit**

Die Aktivitäten von Städten und Gemeinden im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind zwar rechtlich nicht unumstritten, sie sind aber inzwischen – dies lässt sich bilanzierend feststellen – in vielen Städten zu einem festen Bestandteil kommunaler Politik geworden. Aus der Sicht kommunaler Akteure weisen sie unbestreitbare Vorteile auf: Sie sind meist kleinteilig konzipiert und damit den konkreten Bedingungen vor Ort angemessen, spontan und bedarfsorientiert realisierbar; ferner unabhängiger von den spezifischen Konstellationen nationaler und internationaler Interessen als staatliche Entwicklungspolitik und durch eine Verzahnung von Innen- und Außenorientierung

gekennzeichnet; zudem erfolgen sie zwischen Akteuren der gleichen, d.h. der kommunalen Ebene.

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, die Einführung der Budgetierung sowie allgemein zunehmende finanzielle und personelle Engpässe in deutschen Städten und Gemeinden haben in jüngerer Zeit jedoch zu einem spürbaren Rückgang bei den kommunalen Mitteln für die Finanzierung partnerschaftlicher Aktivitäten geführt. Gleichzeitig haben die zunehmende Verstärkung in Entwicklungsländern und die Dezentralisierungspolitiken der zentralstaatlichen Ebene dieser Länder den Beratungsbedarf von Städten und Gemeinden vergrößert und das Interesse an den Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung verstärkt. Folge dieser Entwicklung sind zunehmende Bemühungen, Mittel anderer Fördermittelgeber einzuwerben. Hierfür kommen insbesondere die Länder, Bundesministerien wie das BMZ oder deren Vorfeldorganisationen CDG und GTZ, aber auch die Europäische Union in Betracht.

Die spezifischen Vorteile ihrer Aktivitäten wollen kommunale Akteure bei einer Inanspruchnahme externer Unterstützung jedoch auch weiterhin gewahrt wissen. Um die bisherige Selbständigkeit und Unabhängigkeit deutscher Kommunen bei Partnerschaftsaktivitäten durch die Kooperation mit externen/staatlichen Mittelgebern nicht zu gefährden, sollen sich externe Unterstützungsleistungen daher auf folgende Bereiche konzentrieren:

- Förderhilfen bei kleinen Projekten oder begrenzten Aktivitäten;
- Bereitstellung finanzieller und/oder personeller Mittel zur Intensivierung bzw. Erweiterung partnerschaftlicher Aktivitäten;
- Erleichterung und Förderung der Kommunikation vor Ort (Errichtung von „Kommunikationsbrücken“) sowie nicht zuletzt
- Hilfe bei der Projektbetreuung in den ausländischen Partnerstädten.

---

## Die Rolle des Deutschen Städtetages in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit

---

### **Informationsvermittlung und kommunaler Erfahrungsaustausch**

Der Deutsche Städtetag (DST) hat sich mit dem Thema der kommunalen Entwicklungszusammen-

arbeit bislang vor allem im Rahmen der allgemeinen Servicefunktionen für seine Mitgliedsstädte befasst. Anknüpfungspunkt dafür war und ist die Städtepartnerschaftsbewegung. Hierunter fielen schon sehr früh auch Kontakte zu Kommunen in Entwicklungsländern. Mit der stärkeren Internationalisierung aller Lebensbereiche – und damit auch des kommunalen Handelns – geht eine Intensivierung kommunaler Nord-Süd-Kontakte einher, die zunehmend auch außerhalb formalisierter Partnerschaften geknüpft werden: etwa in Form von Netzwerkkoperationen. Damit ist zugleich das Thema für den DST wichtiger geworden. Im Mittelpunkt der verbandlichen Aktivitäten standen und stehen die Informationsvermittlung und die Gewährleistung des Erfahrungsaustausches der Mitglieder untereinander. Durch Rundschreiben bzw. Veröffentlichungen in den Verbandsorganen und in jüngster Zeit auf der Extranet-Seite des DST werden die Mitglieder auf neuere Entwicklungen hingewiesen und über diese informiert. Eigene Veranstaltungen und die Beteiligung an Veranstaltungen Dritter sollen interessierten Kommunen die Möglichkeit geben, voneinander zu lernen und Kontakte untereinander zu knüpfen. Die Grundidee dieser Aktivitäten besteht darin, die Kommunen in ihrem bestehenden kommunalen Nord-Süd-Engagement zu unterstützen bzw. interessierten Kommunen Wege und Möglichkeiten aufzuzeigen, sich hier stärker zu engagieren. Mit der Einrichtung der Servicestelle *Kommunen in der Einen Welt* im Jahre 2001 haben die kommunalen Spitzenverbände einen wichtigen Partner bekommen, der sie in ihrer Servicefunktion unterstützt und diese gleichzeitig wesentlich erweitert und intensiviert hat. Da die kommunalen Spitzenverbände über die deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) in den Gremien der Servicestelle beteiligt sind, ist hier eine kooperative Verzahnung zum Nutzen der deutschen Kommunen entstanden.

### **Kommunale Interessenvertretung auf internationaler Ebene**

Durch die Mitgliedschaft des DST im Internationalen Gemeindeverband (*International Union of Local Authorities (IULA)*) bzw. nach der vor wenigen Wochen vollzogenen Fusion der IULA und weiterer internationaler Kommunalverbände zum neuen Weltverband *World Organisation of United Cities and Local Governments* ist der Deutsche Städtetag in die internationale Kooperation auf verbandlicher Ebene eingebunden. Sowohl die IULA als auch die anderen Partner des neuen kommunalen Weltverbandes haben ihr entwicklungspolitisches Profil in den letzten Jahren vor allem im Sinne einer kommunalen Lobby gegen-

über internationalen Einrichtungen wie etwa der Weltbank und den Vereinten Nationen geschärft.

Folge dieser Entwicklung waren z. B. die offizielle Anerkennung der Kommunen als Teilnehmer an der *HABITAT II-Konferenz* der Vereinten Nationen im Jahre 1996 in Istanbul oder an der *Rio + 10-Konferenz* in Johannesburg im Jahre 2002 und die Einrichtung eines Beratenden Ausschusses der Kommunen im Jahre 2000 bei den Vereinten Nationen. Durch eine Reihe von Aktivitäten im Zusammenhang mit UN-Konferenzen wurde unablässig darauf hingewirkt, dass kommunale Interessen in den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen zum Tragen kommen und der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung zu einem wesentlichen Element einer nachhaltigen Entwicklungshilfepolitik wird. In diesem Zusammenhang ist auf das Projekt einer UN-Charta der kommunalen Selbstverwaltung hinzuweisen, das mit wesentlicher deutscher kommunaler Beteiligung auf den Weg gebracht worden ist. Ziel dieser Aktion ist es – aufbauend auf den guten Erfahrungen mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates für den Demokratisierungs- und Aufbauprozess in Mittel- und Osteuropa –, mit einem ähnlichen Dokument im UN-Kontext gegebenenfalls einen ähnlichen Anstoß für die Entwicklung des Südens geben zu können. Noch liegt die Verabschiedung einer solchen Charta in weiter Ferne. Es ist aber schon als Erfolg zu werten, dass die Diskussion überhaupt in die Vereinten Nationen hineingetragen worden ist und dort auch immer noch auf der Tagesordnung steht.

### **Kommunale Beratung**

Ein weiteres Element des Engagements des DST in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ist die Unterstützung entsprechender entwicklungspolitischer Aktivitäten von Organisationen. Zahlreiche deutsche Einrichtungen wie die GTZ, die politischen Stiftungen oder früher die Deutsche Stiftung für Entwicklung (DSE) nutzen die Kontakte und das Fachwissen des DST für ihre eigenen Projekte. Mit Hilfe des Verbandes werden beispielsweise kommunale Kurzzeitexperten gesucht und in Projekte vermittelt. Der DST hilft außerdem bei der Vermittlung von Besuchen zu kommunalen Fachthemen in deutschen Städten. Regelmäßig kommen Besuchergruppen auch in die Hauptgeschäftsstelle, um sich dort über die

Struktur der kommunalen Selbstverwaltung, aktuelle Probleme der Kommunen, fachspezifische Themen oder die Arbeitsweise eines Kommunalverbandes zu informieren.

### **Unterstützung der Kommunalverbände in den Entwicklungsländern – Kooperation mit der GTZ**

Eine völlig neue Qualität des entwicklungspolitischen Engagements beschreibt der DST seit einhalb Jahren. Am 1. August 2002 trat ein Kooperationsvertrag zwischen dem DST und der GTZ in Kraft, auf dessen Basis der Verband sein entwicklungspolitisches Profil ausbauen will. Kernpunkt der Kooperation ist die Hilfestellung des DST bei der Entwicklung eines Instrumentariums für die Unterstützung beim Aufbau bzw. Ausbau von Kommunalverbänden in den Entwicklungsländern. Starke kommunale Spitzenverbände, die in der Lage sind, ihren Mitgliedern Dienstleistungen anzubieten, den Erfahrungsaustausch untereinander zu organisieren und die Interessen der Kommunen im nationalen Gesetzgebungsprozess wirksam zu vertreten, sind ein wichtiges Element einer dezentralen, bürgernahen Selbstverwaltungsstruktur. In vielen europäischen Nachbarländern ist ein derartiges Engagement der kommunalen Spitzenverbände ein vertrautes Element der nationalen entwicklungspolitischen Aktivitäten. In Deutschland ist dies aufgrund anderer Gegebenheiten nicht der Fall. Der DST, an den in der Vergangenheit immer wieder Kommunalverbände von Entwicklungsländern mit der Bitte um Kooperation herangetreten sind, konnte entsprechende Wünsche in der Regel nicht in dem Umfang bedienen, wie sich die Partner das vorstellten und wie sie es wohl auch aus Kooperationen mit britischen oder skandinavischen Partnern gewohnt waren. Fehlende materielle und personelle Ressourcen und fehlendes entwicklungspolitisches Know-how setzten der Umsetzung des grundsätzlich vorhandenen guten Willens zur Unterstützung enge Grenzen. In der Regel konnte der DST nur die Unterstützung einer schon bestehenden Kooperation anbieten, nicht aber selbst eine solche eingehen. Die Kooperation, die die Entsendung eines Mitarbeiters der GTZ zum DST einschließt, vereint nunmehr die verbandspolitische Erfahrung mit dem entwicklungspolitischen Know-how und bietet damit einen Ansatzpunkt für die Entwicklung von Instrumentarien der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf verbandlicher Ebene.

# Kommunale Zusammenarbeit in der Praxis

## Bonn und seine Projektpartnerstadt Ulan Bator

Internationale Ausrichtung ist Bonner Tradition: Fast 50 Jahre Bundeshauptstadt und Regierungssitz der Bundesrepublik Deutschland haben Bonn geprägt und seine internationale Kompetenz in besonderer Weise entwickelt. Dies kommt der Stadt jetzt zugute. Seit 1996 ist Bonn UNO-Stadt und derzeit Sitz von 12 Organisationen der Vereinten Nationen. Mehr als 150 internationale und nationale Organisationen aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung und Gesundheit arbeiten in Bonn. Wenn Fachwissen und internationale Kompetenz solcherart zusammenfließen, entsteht ein enormes Potenzial, das in grenzüberschreitender Projektarbeit genutzt wird, auch von der Kommune selbst,

- damit weltweit andere Städte davon profitieren können;
- damit die Stadt ihren Bürgerinnen und Bürgern Entwicklungszusammenarbeit begreifbar machen kann.

Seit Bonn Sitz der Vereinten Nationen ist, hat sich die Stadt zum Ziel gesetzt, inhaltliche Impulse in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zu geben. Die Verwaltungsspitze und der Stadtrat unterstützen dies. Vermutlich als einzige Stadt in der Bundesrepublik Deutschland hat Bonn einen eigenen Ausschuss für internationale Beziehungen und Lokale Agenda. Er begleitet und unterstützt die Projekte mit Buchara (Usbekistan), Chengdu (China), La Paz (Bolivien), Petropolis (Brasilien), Minsk (Belarus) und Ulan Bator (Mongolei).

Konkrete Projektzusammenarbeit, nicht so genannter Kommunalismus bestimmt die Beziehungen zu Bonns internationalen Partnern.

---

### Mit Tacis für Nachhaltigkeit

---

Das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung verfolgt das gemeinsame Projekt „Dezentralisierte Zusammenarbeit“ der Städte Bonn und Ulan Bator. Von der Europäischen Kommission im Rahmen des europäischen Förderprogramms *Tacis-City-Twinning*-Programms mit 100 000 Euro gefördert, wurde es nach einer Laufzeit von 18 Monaten

im Mai 2002 erfolgreich abgeschlossen. Ergebnis war die Erarbeitung eines Entwicklungsplans für einen überwiegend von Nomaden bewohnten Stadtteil in der mongolischen Hauptstadt.

Hauptbestandteil des *Tacis*-Projektes war der Austausch von Verwaltungsexperten aus den Bereichen Stadtplanung/Stadtentwicklung, Kataster- und Vermessungswesen sowie Umweltschutz. Entsprechend den Programmvorgaben kamen vier Fachkräfte aus Ulan Bator für insgesamt zwölf Wochen zum fachlichen Training nach Bonn. Im Gegenzug waren Experten der Stadtverwaltung Bonn für insgesamt sechs Wochen in Ulan Bator, um vor Ort Hilfe bei der Umsetzung zu leisten. Die mongolischen Trainees waren ausnahmslos leitende Beamte aus den Bereichen Stadtplanung, Stadtentwicklung, Architektur und Umwelt und verfügten über langjährige Erfahrung in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen. Ziel war die enge Vernetzung der Bereiche Verkehrs-/Infrastruktur-entwicklung und Umweltschutz. Die Bevölkerung eines ausgewählten Stadtgebietes sollte aktiv mit in die Planungsprozesse einbezogen werden.

---

### Gute Startbedingungen

---

Bonn und sein mongolischer Projektpartner hatten hohes Interesse an einer Zusammenarbeit und schon Erfahrungen aus gemeinsamen Projekten. Seit 1992 arbeiten Jugendexperten aus beiden Städten erfolgreich zusammen. Zehn Seminare, zehn Jugendbegegnungsmaßnahmen, elf Jugendfachkräftebegegnungen und vier Expertentreffen wurden bisher durchgeführt. Die vertragliche und die finanzielle Basis hierfür legte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend der Bundesrepublik Deutschland.

1997 startete das Kulturamt der Stadt Bonn den Dialog der Kulturen. 1999 nahm der Gouverneur der mongolischen Hauptstadt an der Weltbürgermeisterkonferenz zum Thema „Städte und Desertifikation“ in Bonn teil und machte den Vorschlag, Experten aus den Fachverwaltungen zusammenzubringen.

Sowohl die deutsche Botschaft in der Mongolei als auch die mongolische Botschaft in Deutschland leisteten bei technischen Problemen und Visafragen nach Kräften Unterstützung. Auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene gab es vielfältige Kontakte. Die Deutsch-Mongolische Gesellschaft hat seit langem ihren Sitz in Bonn.

Entscheidend für das Zustandekommen der kommunalen Projektzusammenarbeit war aber, dass es ein zwar arbeitsaufwändiges, aber gut strukturiertes Programm zur Finanzierung der geplanten kommunalen Zusammenarbeit gab: das *Tacis-City-Twinning*-Programm der EU, das sich auf die Länder der GUS und die Mongolei erstreckt.

Im Februar 2000 stellten Ulan Bator und Bonn den Antrag auf Förderung des Projektes zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Groß war die Freude, als der Zuschussantrag bei der EU positiv beschieden wurde. Das Projekt hatte mit 100 000 Euro eine solide finanzielle Basis und konnte im Dezember 2002 starten – bei minus 42 Grad.

Ursprünglich war beabsichtigt, gemeinsam mit Ulan Bator einen Masterplan für die Stadtentwicklung zu erarbeiten. Bei ihrem Vorbereitungsbesuch in Ulan Bator erfuhren die Bonner Verwaltungsexperten jedoch, dass die Stadtplanungsphilosophie zwischenzeitlich mit Hilfe der Weltbank formuliert werden konnte. Nun galt es, am Beispiel des Jurtenviertels Dari-Ekh deutlich zu machen, was Begriffe dieser Philosophie wie Nachhaltigkeit, Good Governance oder Partizipation konkret bedeuteten. Der Projektantrag musste also den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

---

## Die Programmstruktur

---

Das Projekt bestand im Wesentlichen aus vier Komponenten:

### **Training für Verwaltungsexperten aus Ulan Bator in Bonn**

In den drei jeweils vierwöchigen Trainingsphasen wurden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt:

In *Phase 1* waren dies die politischen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland, der kommunalen Selbstverwaltung und die politischen und administrativen Strukturen der Stadt Bonn; praxisbezogene Einblicke in die Bereiche Stadtplanung, Umweltschutz und Katasterwesen; globale Einblicke in andere Bereiche einer modernen Großstadtverwaltung, insbesondere Wirtschafts- und

Strukturförderung, Rechnungswesen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Personalverwaltung.

In *Phase 2* ging es um die fachliche Vertiefung in den Bereichen Stadtplanung, Vermessungs- und Katasterwesen.

*Phase 3* diente dem Kennenlernen verschiedener Aspekte des Umweltmanagements; mittels Rollenspielen wurden Ausblicke auf die weitere Zusammenarbeit zwischen Bonn und Ulan Bator gegeben.

### **Implementierungsbesuche in Ulan Bator**

Zwischen den jeweiligen Trainingsphasen in Bonn fanden Gegenbesuche von Experten der Stadtverwaltung Bonn in Ulan Bator statt. Diese leisteten Beratungshilfe bei der Erstellung des Stadtentwicklungsplanes. Darüber hinaus wurden Schulungsmaßnahmen für einen größeren Kreis von Multiplikatoren in der Stadtverwaltung durchgeführt, um das Projekt auf eine breitere Basis zu stellen.

### **Learning by Doing**

In den Phasen zwischen den Besuchen setzten die Verwaltungsmitarbeiter aus Ulan Bator das Gelernte um, indem sie den Distriktplan für das Dari-Ekh-Viertel Schritt für Schritt entwickelten. Um die Kommunikation zwischen beiden Städten auch in den Zeiten aufrechtzuerhalten, in denen kein Expertenaustausch stattfand, richtete die Stadt Bonn im Internet einen „Workspace“ zum schnellen und problemlosen Austausch von Informationen, Fotos und Dokumenten ein. Dies scheiterte jedoch letztendlich an der mangelhaften technischen Ausstattung in Ulan Bator.

### **Einsatz einer VN-Freiwilligen im Dari-Ekh-Distrikt**

Kurz nach dem Start des *Tacis-City-Twinning*-Projektes eröffnete das in Bonn ansässige Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (VN) die Möglichkeit, Freiwillige auch in Projekten von Kommunen einzusetzen.<sup>1</sup> Diese Chance ergriff die Stadt Bonn, um eine aktive Beteiligung der Bevölkerung am Planungsprozess in Dari-Ekh sicherzustellen. Eine junge Mongolin arbeitete als lokale VN-Freiwillige ein Jahr lang mit der Bevölkerung zusammen. Ziel ihrer Arbeit war es, die Prioritä-

---

<sup>1</sup> Das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Volunteers – UNV) fördert freiwillige Einsätze als Entwicklungskonzept. Es mobilisiert erfahrenes und engagiertes Personal, das vor Ort oder online mit lokalen Gemeinden und Institutionen arbeitet, um ihre Fähigkeit zu stärken, die Gestaltung ihrer Entwicklung selbst in die Hand zu nehmen. Ihr vordringlichstes Ziel dabei ist es, durch ihren Einsatz auf lokaler Gemeindeebene Vertrauen aufzubauen.

ten und Bedürfnisse der Menschen vor Ort zu definieren und die Stadtplaner davon zu überzeugen, diese in die Planung mit einzubeziehen. Die VN-Freiwillige, die von den Stadtplanern beider Städte mit ausgewählt worden war, fungierte als permanentes Bindeglied zwischen 140 Haushalten im Jurtenviertel, der Stadtregierung, der Distriktverwaltung und der Nichtregierungsorganisation World Vision. Letztere wollte in dem Viertel einen Kindergarten und ein Gesundheitszentrum errichten. Nach Überwindung anfänglich großer Skepsis wurde die VN-Freiwillige akzeptiert, die Sinnhaftigkeit ihrer Arbeit erkannt und die Schwellenangst vor Partizipationsprozessen allmählich überwunden. Die Verbindung des *Tacis-City-Twinning*-Programms mit dem neuen Programm von UNV war für das Projektergebnis überaus förderlich.

---

## Voraussetzungen für den Erfolg

---

Neben einer guten Programmstrukturierung war vor allem die Offenheit für die Andersartigkeit des Partners ein Garant für den Erfolg des Projektes Bonn–Ulan Bator. Nach unseren Erfahrungen lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

- Beide Partner sollten von Anfang an bei der Konzeption und Formulierung der Projekthalte gleichberechtigt mitwirken. Nur so können das notwendige Engagement und die Identifikation aller Beteiligten mit dem Projekt sichergestellt werden.
- Den Projektpartnern sollten die jeweiligen Verwaltungsstrukturen, spezifischen Aufgabenbereiche und vorhandenen Problemlagen in Grundzügen bekannt sein.
- Ein Besuch vor Beginn des Projektes kann helfen, noch offene Modalitäten zu klären und neueste Entwicklungen seit der Projektbeantragung mit zu berücksichtigen.
- Bei Projektstart sollte feststehen, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten jeder Beteiligte hat, insbesondere wer was in welcher Reihenfolge tun muss und wie jede einzelne Aktivität finanziert werden soll. Das aufwändige und sehr detailliert angelegte Antragsverfahren des *Tacis*-Programms erscheint zunächst lästig, bringt in dieser Hinsicht jedoch wesentliche Vorteile. Viele Einzelschritte sind genau vorzuplanen. Eher kontraproduktiv erscheint allerdings das allzu strikte Zeitraster, in dem einzelne Programmschritte durchgeführt werden müssen. Amtsleiter und Kollegen auf vergleichbarer Hierarchieebene sind wegen Aus-

schusssitzungen und anderer Verpflichtungen nicht zu jeder Zeit abkömmlich.

- In jeder Stadt sollte ein Projektleiter bzw. ein Projektverantwortlicher den Verlauf kontinuierlich begleiten. Von Vorteil ist es, wenn beide ohne Dolmetscher, d. h. direkt, kommunizieren können. Ihre unmittelbare Anbindung an die Verwaltungsspitze erweist sich als hilfreich, ebenso die Einbindung der Politik.

- In Kooperation und Vernetzung liegt ein Schlüssel zum Erfolg. Der Einsatz der lokalen VN-Freiwilligen für 5 000 US-\$ führte letztendlich bei den mongolischen Partnern zur Akzeptanz von partizipativen Prozessen. Ebenso erwiesen sich Kontakte zur im Dari-Ekh-Viertel aktiven Weltgesundheitsorganisation und zu World Vision als förderlich. Das Jugendamt der Stadt Bonn leistete in einem Parallelprojekt Beratungshilfe für die Einrichtung eines Jugendzentrums in Dari-Ekh. Diese Maßnahme garantiert über das Projektende von *Tacis* hinaus Einblicke in die weitere Entwicklung des Viertels.

Ebenso entscheidend für den Erfolg wie organisatorische Faktoren sind kulturelle Aspekte:

- Es ist wichtig zu akzeptieren, dass der Partner anders reagiert, ja anders denkt. So fiel es den mongolischen Kolleginnen und Kollegen zumindest anfänglich schwer, Probleme direkt anzusprechen. Informelle Begegnungen am Abend halfen, das Eis zu brechen und eine Grundbasis an Vertrauen zu schaffen. Auch das Herangehen an Sachfragen war unterschiedlich. So waren fast alle Stadtplaner und Architekten in Ulan Bator in der Sowjetunion ausgebildet worden. Sie verstanden Planung weniger als ein Mittel zum Zweck, sondern als Ziel per se, als einen Plan, den es zu erstellen gilt.
- Der Begriff „Partizipation“ war als solcher bekannt, verunsicherte jedoch zunächst. Erst durch den Einsatz der lokalen VN-Freiwilligen wurde Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Bestandteil des Projekts.

Evaluierung wurde weniger als Chance denn als Kontrolle gesehen. Rollenspiele halfen, die Angst zu nehmen und entsprechende Ergebnisse zu erhalten.

- Die Möglichkeiten der Umsetzung der Projektergebnisse dürfen nicht überschätzt werden. In manchen Fällen sind die notwendigen politischen Rahmenbedingungen einfach noch nicht gegeben. Diese Erkenntnis führte bei den Trainees gelegentlich zu Frustrationen.

---

## Der Nutzen

---

Am Ende des Projektes stellten sich beide Projektpartner die Frage: Hat sich der Einsatz gelohnt, war es die Anstrengung wert? Die Antwort war ein klares „Ja“. Dafür gibt es viele Gründe.

Die Trainees aus Ulan Bator haben im Projektverlauf neue Erkenntnisse und Erfahrungen gewonnen und neue Denkmuster kennen gelernt. Ergebnis war eine Modifizierung des ursprünglich großräumig angelegten Planungsverfahrens, die Trainees wollen jetzt in Dari-Ekh in kleinen, nachvollziehbaren Schritten vorgehen und den Bürgerwillen respektieren. Sie haben die feste Absicht, sich mit der neuen Herangehensweise durchzusetzen. Dank des In-Home-Trainings hatten auch viele ihrer mongolischen Kolleginnen und Kollegen die Chance, die neuen Sichtweisen kennenzulernen. So stehen die Trainees in ihrer Verwaltung nicht allein da. Inzwischen haben sie sich einen Ruf als Experten erworben und werden oftmals um Rat gefragt. Partizipation wird in Ulan Bator allmählich akzeptiert, der Bürgerwille gefördert und nicht mehr ignoriert.

Auch wenn am Ende des Projektes Enttäuschung darüber aufkam, dass keine weiteren investiven Maßnahmen folgten, haben die Kolleginnen und Kollegen aus Ulan Bator den Wert des Erfahrungsaustausches erkannt. Dazu gehörte auch ein wenig Glück. Denn mit dem neu konzipierten, auf Partizipation und *Good Governance* basierenden Stadtentwicklungsplan für das Dari-Ekh-Viertel gelang es, Gelder von der Asiatischen Entwicklungsbank zu erhalten. Für alle Beteiligten ist dies ein sichtbares Zeichen dafür, dass sich die Anstrengung gelohnt hat. Darüber hinaus hat das Projekt in Ulan Bator eine Diskussion über Dezentralisierung ausgelöst, auch im politischen Raum. Ein kleiner Nebeneffekt: Die Dolmetscherin, eine mongolische Politikstudentin aus Berlin, war von dem Thema so fasziniert, dass sie ihre Diplomarbeit über kommunale Entwicklungszusammenarbeit verfasste. Heute arbeitet sie in einem GTZ-Projekt in der Mongolei.

Nicht weniger groß war der Nutzen auf Seiten Bonns. Bonner Verwaltungsexperten waren insgesamt dreimal in Ulan Bator. Sie stimmen in einem überein: Wir brauchen das Fremde, um das Eigene als Eigenes zu erfahren. Alle haben neue Perspektiven auf ihr eigenes Tun erhalten. Ihnen ist deutlich geworden, wie hoch die Standards in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen sind. „Wir werden immer nur mit der Forderung nach Verbesserung konfrontiert. Da läuft man leicht

Gefahr, das, was wir schon erreicht haben, aus dem Blick zu verlieren“, so einer der Experten. In einer Studie von US Agency for International Development (USAid) konnte zudem nachgewiesen werden, dass Verwaltungsmitarbeiter nach solchen Programmen eher die Neigung entwickeln, auch in Deutschland nach preisgünstigeren Lösungen zu suchen. Ein Kollege meinte gar, ein solches Projekt könne anregender und motivierender als jedes Führungskräfte-seminar sein: „Es bietet die Chance, einmal anders auf sein Arbeitsfeld zu blicken.“ Der Teamgeist zwischen den am Projekt Beteiligten wirkt bis heute und ist auch bei internen Problemlösungen sehr hilfreich.

Auch die Politik in Bonn wurde von den Ergebnissen des Projektes tangiert: Im Ausschuss für internationale Beziehungen und Lokale Agenda wurde eine Diskussion über kommunale Entwicklungszusammenarbeit ausgelöst.

Konkrete Maßnahmen mit Menschen aus einem weit entfernten Land rufen ein größeres Interesse bei den Medien hervor als abstrakte Erläuterungen. Mittels handfester Fakten lässt sich zeigen, was Entwicklungszusammenarbeit ist. Sie wird für die Menschen greifbar und begreifbar. Die für viele schwer fassbare Agenda 21 wird konkret.

Ein weiterer Erfolg bestand darin, dass mehrere Nichtregierungsorganisationen aus Bonn, die in der Mongolei aktiv sind, nach der Berichterstattung auf die Verwaltung zukamen. Die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen in Bonn wurde dadurch angeregt.

Das Projekt versteht sich als kleiner Baustein zum internationalen Profil der Stadt Bonn. Seine Ergebnisse können für Marketingzwecke eingesetzt werden und dienen somit der Profilierung und Imagebildung im internationalen Wettbewerb der Städte.

Die guten Arbeitsbeziehungen haben sich inzwischen auf beiden Seiten in persönlichen Freundschaften niedergeschlagen. Man wird sich auch in Zukunft um Rat fragen können. In Ulan Bator und Bonn denken die Verantwortlichen bereits über weitere gemeinsame Projekte nach.

Schließlich ist deutlich geworden, wie viele – vor allem junge – Menschen aus Bonn schon in der Mongolei waren und wie viel Interesse an Deutschland in Ulan Bator vorhanden ist.

In der Mongolei ist die politische Lage stabil, bei unserer Partnerstadt Minsk in Belarus gestaltet sich das Umfeld weitaus schwieriger. Dort haben wir die Erfahrung gemacht, dass die Kommune in schwierigen politischen Situationen das fortsetzen

kann, was auf höherer staatlicher Ebene nicht mehr möglich ist.

---

## Kooperation zwischen Städten – eine neue Dimension?

---

Mit den ständig wachsenden Einwohnerzahlen, aber auch mit ihrem Einfluss beginnen die Verantwortlichen der Städte langsam zu verstehen, wie wichtig interkommunale Zusammenarbeit ist, um sich gemeinsamen Herausforderungen wie der Luftverschmutzung und dem Klimawandel zu stellen. Die neue Dimension der Kooperationen zwischen Städten ergänzt die staatliche und nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit. Sie kann sie allerdings nicht ersetzen. Manche von höherer Ebene aus gesteuerten Entwicklungsansätze scheitern daran, dass „kommunale Selbstverwaltung“ theoretisch so schwer verständlich zu machen ist. Die Notwendigkeit von Dezentralisierung lässt sich am besten durch konkrete Projekte – Kontakte und Zusammenarbeit auf der Ebene der Kommunen – vermitteln, in denen Experten eine gemeinsame Basis haben. Der Grund liegt auf der Hand: Alle Veränderungen beginnen letztendlich bei den Menschen.

Kommunen sollten sich jedoch nicht überschätzen. Sie sind nicht in der Lage, ein großes Wasserprojekt durchzuführen, einen Fluss zu begradigen, eine Brücke zu bauen, einem Hochschullehrer neues Wissen zu vermitteln. Dafür gibt es andere, weitaus sachkundigere Experten und Organisationen. Sie können allerdings kommunale Fachkräfte für eingegrenzte Gebiete und für einen begrenzten Zeitraum entsenden. Sie können kurzfristige Beratungshilfen für spezielle kommunale Ressorts anbieten. Sie könne kleine technische Unterstützung leisten. Sie können Verwaltungspraktikanten aus- und weiterbilden. Vor allem aber können sie Nichtregierungsorganisationen motivieren, mit ihrem Projekten beim jeweiligen städtischen Partner anzusetzen. Sie können kleine Teilbereiche in Projekten großer Entwicklungsorganisationen ausfüllen. Durch die Zusammenarbeit von Städten kann etwas angestoßen, angeregt, auf den Weg gebracht, eine Ausgangsbasis für die weitere Entwicklung geschaffen werden. Den so genannten „entwickelten Kommunen“ wird damit zugleich die Chance geboten, über den Tellerrand ihres Aufgabenfeldes hinauszublicken, Kontakte zu Nichtregierungsorganisationen, zu Kirchen, zu den unterschiedlichsten Institutionen zu knüpfen. Dies wirkt sich letztendlich wieder positiv auf die Kommune aus.

Städte können im Rahmen von Partnerschaften und Kooperationen auch einen Beitrag zur Eine-Welt-Komponente der Lokalen Agenda 21 leisten. Durch Aktionen, durch Berichte, vor allem aber auch durch Außenkontakte der Bürgerinnen und Bürger der Kommunen wird Entwicklungszusammenarbeit konkret fassbar. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit trägt zur entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung bei, vor allem weil die Projekte klein und überschaubar sind.

---

## Kooperationen zwischen einzelnen Städten können eine ganze Menge bewirken

---

Seit dem Start des UN-Habitat-Prozesses<sup>2</sup> wird dies vielerorts in erhöhtem Maße wahrgenommen: von den Vereinten Nationen, die bei Vertragsstaatenkonferenzen, so etwa der Klimakonferenz, verstärkt Bürgermeister zu Wort kommen lassen, von weltweit agierenden Städtenetzwerken, von der Europäischen Union, aber auch auf nationaler Ebene. Ein Signal dafür ist die Einrichtung der Servicestelle für kommunale Entwicklungszusammenarbeit, die der Bund, mehrere Bundesländer sowie die Stadt Bonn unterstützen.

Intensiver wahrgenommen werden die Kommunen in den letzten Jahren auch von den Entwicklungsorganisationen selbst. Anzeichen hierfür sind Konferenzen wie das vor kurzem in Bonn durchgeführte Policy Forum zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“, das in eine Bonn-Erklärung mündete, oder auch das Aufgreifen dieses Themas in Publikationen.

All dies ermutigt. Denn Kommunen sind die Ebene, die den Menschen am nächsten ist. Dies ist weltweit so, auch wenn die administrativen und politischen Strukturen völlig anders sein mögen. Wenn die gemeinsame Zukunft der Menschen in den Städten liegt, ist es Zeit, dass die Verantwortung für ihre künftige Entwicklung gemeinsam getragen wird.

---

2 Die Habitat-Agenda der Vereinten Nationen gibt Leitlinien für den Umgang mit der zunehmenden Verstädterung vor und legt Ansätze und Strategien für die nachhaltige Entwicklung städtischer Gebiete fest. Sie bekräftigt den Grundsatz der aktiven, informierten Beteiligung der Bürger und die Bedeutung der Gleichberechtigung der Geschlechter, der Partnerschaft und der internationalen Zusammenarbeit. Eine Stadtverwaltung, die den Prinzipien von Transparenz, Rechenschaftspflicht, Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen und Partnerschaften folgt, ist wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige städtische Entwicklung und die Schaffung von angemessenem Wohnraum für alle Menschen.



# Chancen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit

## Lernen im Nord-Süd-Dialog

---

### Vorbemerkungen

---

Vor gut zwei Jahren ist von Bund, Ländern und diversen Organisationen wie kommunalen Spitzenverbänden und Nichtregierungsorganisationen die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt<sup>1</sup> ins Leben gerufen worden. Diese hat inzwischen nach einer umfassenden Umfrage in deutschen Kommunen zu Nachhaltigkeitsthemen und -aktivitäten 2002<sup>2</sup> gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Nichtregierungsorganisationen fünf kommunale Zukunftsthemen identifiziert:

- Bürger- und Beteiligungshaushalt;
- Kommunale Partnerschaften;
- Interkulturelle Kompetenzbildung;
- Fairer Handel und kommunales Beschaffungswesen;
- Kulturen der Welt vor Ort.

Diese fünf Themen werden im Folgenden als Chancen und Herausforderungen zur Stärkung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, d. h. als Potenzial zur Entwicklung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien, dargestellt.

Darüber hinaus fließen in den Beitrag erste Ergebnisse der Studie „Handlungsspielräume der deutschen Kommunen für Eine-Welt-Aktivitäten“ ein, welche die Servicestelle im Jahr 2003 vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) erstellen ließ. Diese Studie wird derzeit ausgewertet. Untersuchungsgegenstand war die Ermittlung globaler Zusammenhänge in kommunalen (Pflicht-)Aufgaben. Dieses Vorgehen hat sich in einer Zeit tiefer Einschnitte in die kommunalen Haushalte

geradezu aufgezwungen. Nur die radikale Neuorientierung in den kommunalen Aufgaben und Dienstleistungen ermöglicht eine konsequente Entwicklung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien.

Das Team der Servicestelle erarbeitet auf der Basis der Zukunftsthemen und der Studie hierzu – gemeinsam mit seiner Beteiligungsstruktur<sup>3</sup> – konstruktive Empfehlungen für die Arbeit in und mit Kommunalverwaltungen und -politik. Die oben genannten fünf Zukunftsthemen und die dazugehörigen Beratungstools für lokale Akteure sollen im Beitrag vorgestellt werden. Das Ziel besteht dabei darin, die kommunale Selbstverwaltung – ein Fundament deutschen Föderalismusverständnisses – wieder zu beleben. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit – d. h. die Multikulturalität und Internationalität der deutschen Kommunen – ist dabei eine erstaunlich ergiebige Ressource, die bisher kaum genutzt wird. Mit den fünf oben genannten Zukunftsthemen soll der Handlungsspielraum der Kommunen erweitert werden.

---

### Der Bürger- und Beteiligungshaushalt Lernen im Nord-Süd-Dialog

---

Transparenz und Bürgerbeteiligung erweitern den kommunalen Handlungsspielraum und die politische Gestaltung – trotz leerer Kassen

Ein aus Brasilien stammendes Modell,<sup>4</sup> das die Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen über den kommunalen Haushalt beteiligt, stößt in jüngster Zeit auch in Deutschland auf großes Interesse. Haushaltssanierung; Steuern, die von den Bürgerinnen und Bürger für sinnvoll und not-

---

1 Profil der Servicestelle (in Englisch und Deutsch verfügbar): [www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de).

2 Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), Globales Handeln lokal verankern. Befragung 2002 der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zum Stand der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Arbeit in Deutschland, Bonn 2003 [vergriffen]. Download: [www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de).

3 Insbesondere die Programmkommission (Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Dachverbandes der Nichtregierungsorganisationen).

4 Vgl. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrung für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs am 19. Dezember 2002 in Bonn, Reihe Dialog Global, Nr. 5, Bonn 2003.

**Abbildung 1: Abstimmung in Porto Alegre**



Foto: Clóvis R. Zimmermann.

wendig erachtet werden; zufriedener Menschen, die sich für ihre Stadt engagieren: Sind das Tagträume eines idealistischen Politikers? Erfahrungen der brasilianischen Hafenstadt Porto Alegre (1,4 Millionen Einwohner/innen), die sich bereits 1989 entschloss, ihre Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung des kommunalen Haushalts zu beteiligen, zeigen: Es geht! Nicht indirekt, mit einem Wahlzettel alle paar Jahre, sondern mit einem Verfahren, bei dem alljährlich jede/r mitreden und abwägen kann, lässt sich gute Kommunalpolitik machen. Zwar wird nicht über den Gesamthaushalt demokratisch verhandelt, aber über die wichtigen investiven Mittel, mit denen sich die Stadtentwicklung gestalten lässt.

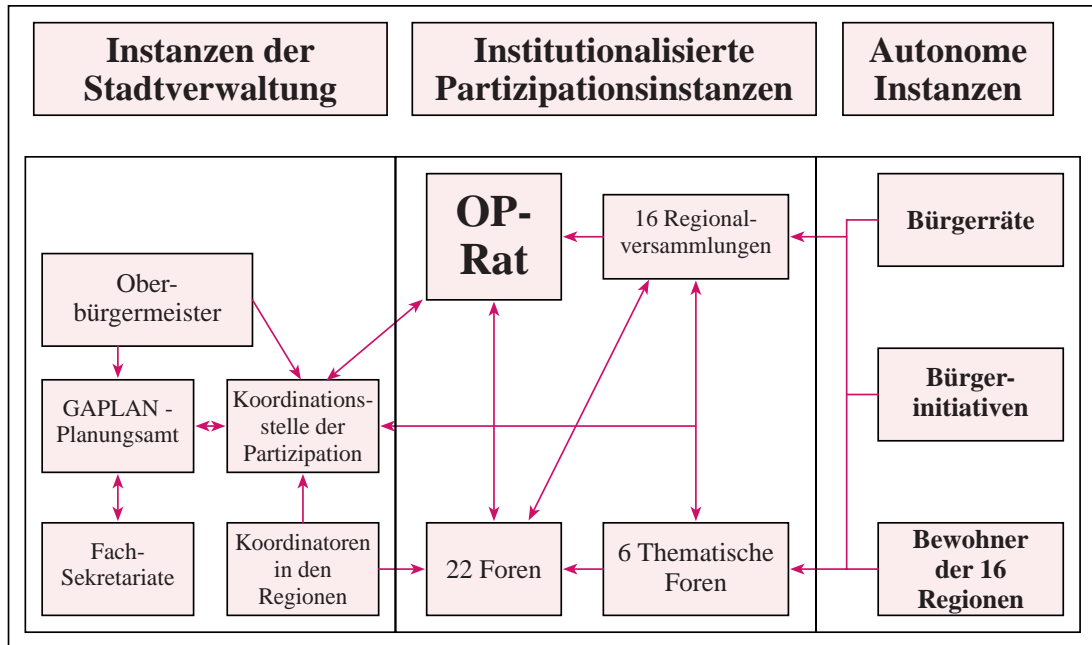
Der Erfolg gibt den Initiatoren Recht. Die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die sich am Entscheidungsprozess in Porto Alegre beteiligen, steigt – 2003 waren es rund 100 000 Einwohner/innen. Porto Alegre wurde so zur „Hauptstadt der Demokratie“ – ein Ehrentitel, den die Weltbank der Stadt 1996 verliehen hat. Die Infrastruktur hat sich erheblich verbessert, die Alphabetisierungsrate ist gestiegen und die Kindersterblichkeitsrate gesunken. Porto Alegre bietet die höchste Lebensqualität brasilianischer Städte. Kein Wunder also, dass dieses Modell zunächst in zahlreichen brasiliani-

schen Städten Nachahmer fand und inzwischen auch die ersten deutschen Kommunen mehr Bürgerbeteiligung im Rahmen der Haushaltsaufstellung wagen.

Der Beteiligungshaushalt hilft dabei, die Glaubwürdigkeit von Politik zu erhöhen. Auf diese Weise wird das Wissen der Bürgerinnen und Bürger genutzt; außerdem bietet diese Methode gerade in Zeiten knapper Kassen eine Reihe von Vorteilen und Potenzialen. Diese liegen in

- der gemeinsamen Gestaltung der schwierigen finanziellen Situation;
- den konkreten Anregungen für Sparmöglichkeiten und alternative Einnahmequellen;
- der Erhebung eines differenzierten Meinungsbildes zu geplanten Maßnahmen und investiven Vorhaben;
- einer erhöhten Transparenz und Akzeptanz haushaltspolitischer Entscheidungen;
- einem neuen Dialog zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft.

Abbildung 2: Gefüge des Bürgerhaushalts in Porto Alegre/Orciamento Participativo (OP).



Quelle: Clóvis R. Zimmermann; Servicestelle (Anm. 4), eigene Darstellung des Prozesses.

### Wie funktioniert ein Beteiligungshaushalt?

Die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger über den Beteiligungshaushalt erfolgt in mehreren Phasen. Die erste Phase dient der Analyse und Informationsaufbereitung. Es wird ermittelt, bei welchen Haushaltsmitteln es Spielräume gibt und wo eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen möglich ist.<sup>5</sup> Außerdem müssen die oft sehr komplexen Informationen über den Haushalt für die Öffentlichkeit verständlich aufbereitet werden. Dies stellt auch einen Zugewinn für lokale Politikerinnen und Politiker dar. Der nächste Schritt besteht in der Verbreitung dieser Informationen, zum Beispiel durch Flyer, Artikel in Tageszeitungen oder durch das Internet.

Anschließend geht es darum, die Meinungen und Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger zu den Haushaltsentscheidungen zu sammeln und über diese zu diskutieren. Hier sind sehr unterschiedliche Verfahren möglich. In Porto Alegre werden in dezentralen Verfahren in allen Stadtteilen Veranstaltungen und Diskussionsforen durchgeführt, deren Ergebnisse dann zusammengetragen wer-

den. Erprobt wurden aber auch schon andere Methoden. So kann mit Fragebögen oder – etwa im schwäbischen Esslingen – mit dem Internet gearbeitet werden. Beim „Esslinger Haushalt im Dialog“ gab es zwei internetgestützte und moderierte Diskussionsphasen, die sich über sechs Wochen erstreckten und an denen sich 150 Personen mit konkreten Vorschlägen beteiligten.

In der abschließenden Phase des Beteiligungshaushalts überprüfen Verwaltung und Politik die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger und nehmen davon auf, was ihnen möglich und sinnvoll erscheint. Anschließend wird dieser Haushaltsplan der Öffentlichkeit vorgestellt. Es wird über den Umgang mit den Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger berichtet und die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung der kreativen Ideen der Menschen begründet (s. die *Abbildung 2*).

Wesentliche Erfolgsfaktoren für einen Beteiligungshaushalt sind die

- Transparenz über die Finanzsituation;
- verständliche Aufbereitung der Informationen;
- Klarheit über das Ziel des Verfahrens („kein Wunschkonzert“);
- aktive Einbindung von (Ober-)Bürgermeister/in, Stadtkämmerei und Gemeinderat („Haushaltsrecht bleibt Königsrecht“);

<sup>5</sup> Vgl. DGB Bildungswerk/MISEREOR/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), Vom Süden lernen – Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie, Aachen–Bonn–Düsseldorf 2002, Neuauflage 2003.

- kreative und kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit;
- Einbindung in den politischen Beratungsprozess und
- Einbettung in bereits existente, freiwillige bürgerschaftliche Beteiligungsstrukturen.

In Deutschland haben bereits einige Kommunen den Beteiligungshaushalt erprobt, oder sie sind gerade dabei. Dazu gehören Groß-Umstadt, Langen (beide Hessen), Neustadt an der Weinstraße (Rheinland-Pfalz), Erfurt, Esslingen, Nürtingen, Rheinstetten (alle Baden-Württemberg), Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hamm, Hilden, Monheim am Rhein und Vlotho (alle Nordrhein-Westfalen). Und die allgemeine Aufmerksamkeit steigt, allein in Bayern zeigen 140 Kommunen Interesse am Beteiligungshaushalt.

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt hat gemeinsam mit Städten, kommunalen Verbänden, mit aktiven Nichtregierungsorganisationen sowie wissenschaftlichen Experten ein bundesweites Netzwerk<sup>6</sup> zum regelmäßigen Erfahrungsaustausch ins Leben gerufen.<sup>7</sup>

---

## Stärkung und Ausbau kommunaler Partnerschaften Eine Welt beginnt vor Ort

---

*Kommunale Partnerschaften erweitern die Lösungskompetenz von Politik, Verwaltung sowie Nichtregierungsorganisationen.*

Im Unterschied zu den traditionellen Städtepartnerschaften betonen die lokalen Projektpartnerschaften und nachhaltigen Städtekooperationen die konkrete Zusammenarbeit in den verschiedensten kommunalen Handlungsfeldern. Die beteiligten Akteure, so zeigen die bisher ausgewerteten Beispiele, setzen auf Kooperation: auf das Voneinander-Lernen.

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt fördert den Aufbau von Partnerschaften zwischen deutschen Kommunen und Gemeinden, Städten und Regionen in den Ländern des Südens. Dies geschieht zum Beispiel durch Fachgespräche, Konferenzen und konkrete Beratung bei der Vermittlung von Partnerkommunen. 2004 soll gemeinsam mit Spitzenverbänden und Nichtregierungsorgani-

6 Vgl. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), Erstes bundesweites Netzwerktreffen Bürger- und Beteiligungshaushalt. Dokumentation vom 29. Oktober 2003, Material Nr. 7.

7 Über Netzwerktreffen gibt die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt Auskunft.

sationen ein Praxisleitfaden erstellt werden, der Kommunen konkrete Informationen zum Aufbau bzw. zur Wiederbelebung einer Partnerschaft vermittelt.

Bei der Erarbeitung des Praxisleitfadens lässt sich die Servicestelle von den Erfahrungen aus ihrer Beratungsarbeit leiten. Das Ziel besteht demnach darin, gelungene Vorgehensweisen auszuwerten und Erfolgsfaktoren für das Handeln vor Ort zu identifizieren.

Der europäische Vergleich zum Thema lokale internationale Beziehungen zeigt, dass Kommunen als bedeutenden Partnern bei der Umsetzung staatlicher entwicklungspolitischer Ziele bisher in Deutschland noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Im Gegensatz zu den europäischen Nachbarn – etwa den Niederlanden, Großbritannien, den skandinavischen Ländern – gibt es in der Bundesrepublik, in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, noch keine Förderung kommunaler Partnerschaften.

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt hatte deshalb Ende 2003 gemeinsam mit europäischen und internationalen Partnern zu einem ersten Bonner Policy Forum eingeladen: „New Directions in Local Development: Challenges and Perspectives in City-to-City-Cooperation“.<sup>8</sup> Hier wurde über konkrete Förderansätze für Nord-Süd-Partnerschaften, die zum internationalen Erfahrungsaustausch bereits gefundener Lösungsansätze zu kommunalen Problemen sehr hilfreich sein können, diskutiert.

---

## Faires Miteinander – Die interkulturell kompetente Kommune im Jahr 2012

---

*Die Nachfrage aus kommunalen Verwaltungen zu interkulturellen Themen wächst.*

Die Servicestelle macht ebenso wie die kommunalen Spitzenverbände und andere Organisationen die Erfahrung, dass die Nachfrage nach interkultu-

8 Die englischsprachige Dokumentation des Politikforums kann kostenlos bei der Servicestelle bezogen werden. 50 Akteure internationaler Entwicklungsorganisationen und kommunaler Spitzenverbände aus allen Erdteilen haben sich an diesem Reflexionstreffen gut ein Jahr nach dem Nachhaltigkeitsgipfel von Johannesburg beteiligt, um neue Strategien der Stärkung kommunaler Partnerschaftsarbeit auszutauschen. Der gemeinsam verabschiedete „Bonn Action Plan“ formuliert konkrete Schritte zur Umsetzung des Johannesburger Aktionsplans. Ende 2005 will die Servicestelle gemeinsam mit Towns & Development sowie anderen Partnerorganisationen die Ziele und Umsetzungen des Aktionsplans auswerten.

rellen Themen wächst. Für das steigende Interesse gibt es viele und vielfältige Gründe:

- Probleme und Konflikte, die gelöst werden müssen;
- die Erkenntnis, dass multikulturelles Zusammenleben eine Bereicherung des Lebens sein kann;
- oder auch schlicht das Wissen, dass der Anteil der Migrant/innen an der Gesamtbevölkerung wächst, eine Beschäftigung mit ihrer Situation also immer wichtiger wird.

Zum Thema „Faires Miteinander“ hat die Service-stelle bisher verschiedene Veranstaltungen organi-siert und einen umfangreichen Praxisleitfaden her-ausgegeben.<sup>9</sup>

Eine-Welt-Arbeit anzustoßen bedeutet auch, die Anwesenheit ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger als Chance für mehr Toleranz, größere Vielfalt und persönliche Bereicherung zu begrei-fen. Es ist möglich und notwendig, die schlum-mernden Potenziale, die in einer kulturelle Vielfalt liegen, zu wecken und zu nutzen, sowohl von Sei-ten der Mehrheitsgesellschaft als auch von Seiten der Minderheiten.

Die Kommunen haben dies begriffen und sind dabei, sich interkulturell zu öffnen. Es fehlt ihnen dabei allerdings noch an Erfahrung. „Zunehmend bekomme ich daher auch Anfragen, wie sich eine Kommune interkulturell öffnen könne“, so Marie-luise Beck, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Dies sei „ein deutliches Zeichen für einen Fortschritt und die breitere Einsicht, dass Migrantinnen und Migranten als Klientel wahrgenommen und in Pla-nungsprozesse einbezogen werden sollen. Meine Zukunftsvision dazu ist“, so Beck weiter, „dass gerade auf kommunaler Ebene – dort, wo Integra-tion konkret gefördert oder behindert, in jedem Fall gelebt wird – sich Planungs-, Beratungs- und Regierungsstellen unter Einbeziehung der lokalen Migrant\*innenorganisationen zusammenschließen und gemeinsam die Zukunft der Kommunen gestalten.“<sup>10</sup>

9 Vgl. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), Faires Miteinander. Leitfaden für die interkulturell kompetente Kommune 2012, Reihe Dialog Global, Nr. 6, Bonn 2003.

10 Ebd., S. 8–9.



---

## Faires Beschaffungswesen – Der kommunale Beitrag zur Ausweitung des Fairen Handels

---

*Fair gehandelter Kaffee wird bisher nur in den wenigsten Rathauskantinen getrunken.*

Wie lässt sich der Anteil fair gehandelten Kaffees erhöhen, und wie kann erreicht werden, dass Kommunen auch andere Produkte „fair“ einkaufen? Damit beschäftigt sich die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt in Kooperation mit verschiedenen Partnern. Durch Veranstaltungen und Publikationen sollen Kommunen motiviert werden, bei der Beschaffung auch das Kriterium des Fairen Handels zu berücksichtigen.<sup>11</sup> Die Ausweitung des Fairen Handels gewinnt übrigens auch in der Politik der Bundesregierung an Bedeutung. In der laufenden Legislaturperiode hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit 6,5 Millionen Euro das bisher größte Budget zur systematischen Verbreitung

11 Vgl. Agenda-Transfer/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), Faires Beschaffungswesen von Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs am 19. November 2002, Bonn 2002.

des Fairen Handels bereitgestellt. Die Gelder fließen unter anderem in die Kampagne „Fair feels good“.<sup>12</sup> Damit soll der Käuferkreis für faire Produkte vergrößert werden.

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt ist als Gründungsmitglied des Forums Fairer Handel (gegründet 2002) mit der Intention angetreten, die Bedeutung der kommunalen Ebene beim Prozess der Stärkung des Fairen Handels zu erhöhen. Dort, wo eine Kooperation zwischen den wesentlichen Akteuren – Politik, Verwaltung, Eine-Welt-Initiativen – vor Ort gelingt, erreicht der Faire Handel gute Marktwerte (z. B. beim Kaffee oder bei fairer Karnevalskamelle). Im Rahmen der so genannten Fairen Wochen<sup>13</sup> werden jährlich mehrere gemeinsame Veranstaltungen der Akteure realisiert. Die gefundenen Gemeinsamkeiten stärken das Selbstverständnis aller und binden die Eine-Welt-Gruppen sinnvollerweise in das Leben einer Stadt kreativ ein.

Über die Durchführung von Wettbewerben erfährt auch dies eine Stärkung. So konnten die genannten Aspekte durch den 2003 erstmals durchgeführten Wettbewerb „Hauptstadt des Fairen Handels“ bundesweit verdeutlicht werden.<sup>14</sup>

---

## Kulturen der Welt vor Ort – ein reizvolles Thema für Stadt und Land

---

*Kultur spielte lange Zeit in Agenda-Prozessen und Eine-Welt-Arbeit kaum eine Rolle.*

Hier lässt sich eine Trendwende beobachten, denn Kultur mobilisiert Kreativität, bietet (Werte-)Orientierung, kann Ideen und Ziele für ein gutes

<sup>12</sup> Informationen unter: [www.fair-feels-good.de](http://www.fair-feels-good.de)

<sup>13</sup> Vgl. Informationen unter: [www.fairewoche.de](http://www.fairewoche.de)

<sup>14</sup> Vgl. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), Hauptstadt des Fairen Handels 2003. Dokumentation des Wettbewerbs. Reihe Dialog Global, Nr. 7, Bonn 2004.

Zusammenleben sinnlich vermitteln. Nicht zuletzt ist der Dialog der Kulturen eine wichtige Voraussetzung für eine humane und zukunftsfähige Gestaltung der Globalisierung. Gründe genug für die Servicestelle, sich dem Thema Weltkulturarbeit verstärkt zu widmen.<sup>15</sup>

Die Diskussion um Deutschland als Einwanderungsland beherrscht seit Jahren die öffentliche Diskussion: Fragen der Zuwanderung und Probleme des „Multikulturalismus“ sind – nicht zuletzt durch die Kopftuchdebatte – zu zentralen Fragen der Politik geworden. Die Präsenz der Kultur der Migrantinnen und Migranten und die Bereitschaft seitens der Politik oder seitens der deutschen Bevölkerung, diese wahrzunehmen, war jedoch bisher eher schwach. Dies beginnt sich zu ändern und schlägt sich in einer Vielzahl von Konzepten und Zielaussagen im Kontext der Globalisierungsdebatte, der Überlegungen zu einer Strategie der Nachhaltigkeit oder der Agenda-Diskussion nieder. Auch Kommunen sind in diesem Feld aktiver tätig, als landläufig bekannt ist. Wie ernsthaft und nachhaltig an die Umsetzung der neuen Strategien herangegangen wird, wird sich zuallererst auf kommunaler und lokaler Ebene zeigen.

Mit dem neuen Leitfadens „Kulturen der Welt vor Ort“ will die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt gemeinsam mit dem Verein Kultur Transnational eine Brücke zur Praxis schlagen und konkrete Hinweise für Eine-Welt-Kulturarbeit auf kommunaler und lokaler Ebene geben. Die lokalen und übertragbaren Praxisbeispiele sollen Mut machen für eigene Initiativen, und da wir in Deutschland vielfach dazu neigen, Reformprozesse mit puritanischer Ernsthaftigkeit anzugehen, sei auch gesagt, dass die Begegnung mit Kunst und Weltbildern anderer Kulturen auch Freude machen kann!

<sup>15</sup> Im Jahr 2004 wird die Servicestelle mit dezentralen Partnern und der renommierten Kulturwissenschaftlerin Hildegard Kurt einen Praxisleitfaden zur Stärkung der kommunalen Nord-Süd-Kulturarbeit veröffentlichen.

## Annette Coly

Betriebswirtin, geb. 1965; seit 1992 Mitarbeiterin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

*Anschrift:* BMZ, Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn.  
E-Mail: Coly@bmz.bund.de

*Veröffentlichung u. a.:* Westafrika, hrsg. vom Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V., Frankfurt/M. 2001.

## Elke Breckner

Politologin, geb. 1973; seit 2001 Mitarbeiterin der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) GmbH.

*Anschrift:* GTZ, Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5, 65726 Eschborn. E-Mail: Elke.Breckner@gtz.de

*Veröffentlichung u. a.:* (zus. mit Burghard Claus u. a.) Amélioration de la participation des associations des usagers d'eau dans les communes rurales du Maroc, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn 2001.

## Cathy Cramer

Dipl.-Geogr., geb. 1968; Stadtgeographin, z. Zt. Mitarbeiterin der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Abt. Staat und Demokratie.

*Anschrift:* GTZ, Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5, 65726 Eschborn. E-Mail: Cathy.Cramer@gtz.de

*Veröffentlichungen u. a.* zur Programmbegleitung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“.

## Stefan Schmitz

Dr. rer. nat., geb. 1958; stellvertr. Leiter des Referats „Wasser, Energie, Stadtentwicklung“ im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

*Anschrift:* BMZ, Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn.  
E-Mail: schmitzs@bmz.bund.de

*Veröffentlichungen u. a.* zu Fragen der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung und zu internationalen Problemen der Stadtentwicklung.

## Werner Heinz

Dr. phil., Dipl.-Ing., geb. 1944; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Koordinator der Kölner Abteilung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu).

*Anschrift:* Deutsches Institut für Urbanistik, Lindenallee 11, 50968 Köln. E-Mail: heinz@difu.de

*Zahlreiche Veröffentlichungen* zu Fragen kommunaler und regionaler Entwicklungspolitik.

## Nicole Langel

Dipl.-Geogr., geb. 1974; Mitarbeiterin der Kölner Abteilung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

*Anschrift:* wie Werner Heinz. E-Mail: langel@difu.de

*Veröffentlichung u. a.:* (zus. mit Werner Heinz) Kommunale Entwicklungspartnerschaften, Berlin 2002.

## Walter Leitermann

Dipl.-Pol., geb. 1954; stellvertr. Generalsekretär der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas.

*Anschrift:* Deutscher Städtetag, Lindenallee 13–17, 50968 Köln. E-Mail: walter.leitermann@staedtetag.de

*Veröffentlichung u. a.:* Städtepartnerschaften in Europa, in: Europa als Wirkungsraum der Kommunen, hrsg. vom Institut für Europäische Regionalforschung der Universität Siegen, Siegen 2002.

## Bärbel Dieckmann

geb. 1949; seit 1994 Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn; Vizepräsidentin des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE); Mitglied des Dialogforums 2015.

*Anschrift:* Altes Rathaus, Markt, 53111 Bonn.

## Maria Hohn-Berghorn

Dr. phil., geb. 1953; Leiterin des Vorstandsreferates 01 bei der Stadt Bonn, Internationale Angelegenheiten und Repräsentation.

*Anschrift:* wie Bärbel Dieckmann.  
E-Mail: international@bonn.de

## Ulrich Nitschke

Dipl.-Theologe und Sozialwissenschaftler, geb. 1965; Leiter der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEntgGmbH.

*Anschrift:* Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEntgGmbH, Tulpenfeld 6, D-53113 Bonn.  
E-Mail: info@service-eine-welt.de  
www.service-eine-welt.de

*Veröffentlichungen u. a.* zu kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien/Lokale Agenda 21 sowie kommunaler Entwicklungszusammenarbeit.

## Michael Marwede

Dipl.-Geograph, geb. 1963; Projektleiter der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEntgGmbH.

*Anschrift:* wie Ulrich Nitschke.

## Nächste Ausgabe

### Stephan Martens *Essay*

Das erweiterte Europa

### Ulrike Guérot/Andrea Witt

Europas neue Geostrategie

### Siegfried Schieder

In guter Verfasstheit? Nutzen und Nachteil eines europäischen Verfassungsvertrages

### Ronald Clapham

Wirtschaftsverfassung für Europa

### Dieter Nohlen

Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament

### Tanja Binder/Andreas M. Wüst

Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979–1999

### Dieter Roth/Bernhard Kornelius

Die Deutschen und Europa in der Wahlforschung

**Annette Coly/Elke Breckner**

**Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15–16/2004, S. 3–11

---

■ Über die Dezentralisierung und die Förderung kommunaler Selbstverwaltung wird ein wesentlicher Beitrag zur Förderung von Good Governance geleistet. Gerade eine programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit erhöht die Wirksamkeit dieses Handlungsfelds. Es ist wichtig, dass die in laufenden Projekten und Programmen gesammelten Erfahrungen bei der Konzeptionierung und Durchführung von Vorhaben berücksichtigt werden. Eine Umsetzung der Förderung von Good Governance und damit die Erreichung entwicklungspolitischer Wirkungen im Bereich der Armutsbekämpfung und Demokratisierung ist ohne die Konzepte von Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung nicht denkbar.

**Cathy Cramer/Stefan Schmitz**

**„Die Welt will Stadt“ – Entwicklungszusammenarbeit für das „Urbane Jahrtausend“**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15–16/2004, S. 12–20

---

■ Die Stadt entwickelt sich weltweit zum vorherrschenden Lebensort. Die Verstädterungsdynamik birgt vielfältige Entwicklungschancen. Gleichzeitig wachsen Armut und Umweltbelastung. Damit Entwicklungszusammenarbeit Erfolg hat, müssen auf allen staatlichen Ebenen des Partnerlandes, vor allem der lokalen Ebene, Impulse für Veränderungen gesetzt werden. Dieser Mehrebenenansatz ist ein besonderes Merkmal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, neben integriertem Vorgehen, dem Aufbau lokaler Kapazitäten und der Wirkungsorientierung. Weltweite Kooperationen wie die „Cities Alliance“ gewinnen an Bedeutung. Gleichzeitig werden Erfahrungen genutzt, die Deutschland mit der kommunalen Selbstverwaltung und mit der Förderung benachteiligter Stadtquartiere gewonnen hat.

**Werner Heinz/Nicole Langel/Walter Leitermann**  
**Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15–16/2004, S. 21–27

---

■ In der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit gewinnt die kommunale Ebene derzeit in doppelter Weise an Bedeutung: zum einen auf Grund des

wachsenden Beratungsbedarfs der Städte in Entwicklungsländern (zunehmende Verstädterung bei gleichzeitiger Aufgabendezentralisierung) und zum anderen auf Grund der hierzulande gegebenen Notwendigkeit, die entwicklungspolitischen Aktivitäten unterschiedlicher Akteure angesichts knapper Kassen zu bündeln und zu vernetzen. Besonderes Interesse erfahren in diesem Kontext so genannte kommunale Entwicklungspartnerschaften, aber auch die entwicklungspolitischen Aktivitäten des Deutschen Städte-tags, des Dachverbandes der deutschen Großstädte.

**Bärbel Dieckmann/Maria Hohn-Berghorn**

**Kommunale Zusammenarbeit in der Praxis**

*Bonn und seine Projektpartnerstadt Ulan Bator*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15–16/2004, S. 28–32

---

■ Kommunen sind den Menschen am nächsten, auch wenn sich Strukturen unterscheiden. Zwischen Bonn und Ulan Bator bestand ein intensiver Kultur- und Jugendaustausch, als 1999 die Idee zu einem Projekt im Rahmen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit entstand. Fachleute aus beiden Städten erarbeiteten im Rahmen des europäischen Tacis-City-Twinning-Programms und mit Unterstützung einer Freiwilligen der Vereinten Nationen einen auf Partizipation basierenden Entwicklungsplan für das Jurtenviertel Dari-Ekh. Mongolische Experten kamen zum Trainee-Programm nach Bonn, die Bonner Stadtverwaltung führte vor Ort Schulungen durch. In 18 Monaten wuchs nicht nur ein nachhaltiger Entwicklungsplan, für den die Asiatische Entwicklungsbank Mittel bewilligte, sondern auch das Verständnis füreinander.

**Ulrich Nitschke/Michael Marwede**

**Chancen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit**

*Lernen im Nord-Süd-Dialog*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15–16/2004, S. 33–38

---

■ Die fünf Zukunftsthemen und die vielfältigen Serviceangebote der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt dienen dem Ziel, den Handlungsspielraum der Kommunen – den der Entscheider in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft – zu beleben und zu erweitern. Nach umfassenden Analysen durch Befragungen und Untersuchungen sowie dem intensiven Dialog mit gleichberechtigten Partnern und Trägern kann konstatiert werden, dass trotz knapper Kassen eine zukunftsfähige und Eine-Welt-verträgliche Entwicklung unserer Städte und Gemeinden möglich ist.

---