

Eine Studie der Auslandsgesellschaft Deutschland

Realisation

Die Studie »Von Städtepartnerschaften zu kommunalen Netzwerken – Kommunale Vernetzung als Motor bürgerschaftlichen Engagements in einer europäischen Öffentlichkeit« wurde von der Akademie für internationale Beziehungen und Zusammenarbeit (AIBZ) durchgeführt. Die AIBZ gehört zur Auslandsgesellschaft Deutschland (AgD), einem interkulturellen Sprachen- und Begegnungszentrum.

Die Studie über Qualität und Entwicklungsperspektiven der Städtepartnerschaften in Nordrhein-Westfalen realisierte die AIBZ mit finanzieller Unterstützung des Ministers für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen.

Methodik

Alle Kreise, Städte und Gemeinden in NRW (insgesamt 427) wurden schriftlich zu ihren Städtepartnerschaften befragt (Rücklauf von 74,2 Prozent, d.h. 290 Kreise, Städte und Gemeinden), Intensivinterviews mit zuständigen Mitarbeitern von acht Städten und Gemeinden durchgeführt, die Zwischenergebnisse in einem Workshop vorgestellt und die Ergebnisse letztlich in Telefonschaltkonferenzen und Gruppensitzungen ausgewertet und intensiv diskutiert.

Struktur

Die Studie gibt zunächst einen Überblick über Städtepartnerschaften in der Literatur und liefert Zahlen, Entwicklungen und Vergleiche über Städtepartnerschaften in NRW und Gesamtdeutschland. Dabei stellt sich heraus, dass NRW mit 795 Städtepartnerschaften und einem Anteil von 16 Prozent an den Städtepartnerschaften in ganz Deutschland auf Rang drei der Bundesländer liegt (hinter Bayern und Baden-Württemberg). Die meisten Partnerschaften unterhalten nordrhein-westfälische Kreise, Städte und Gemeinden mit französischen, britischen und polnischen Kommunen. Aufgrund der geographischen Nähe folgen dahinter die Niederlande und Belgien. Zwischen 1945 bis Mitte der 1990er Jahre war ein Anstieg und seit Mitte der 1990er Jahre ist ein Rückgang des Zuwachses an Städtepartnerschaften zu verzeichnen, wobei die Gesamtzahl an Städtepartnerschaften weiterhin steigt.

Im Anschluss an die Skizze der Städtepartnerschaftslandschaft stellt die Studie Potenziale, Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten von Städtepartnerschaften in NRW dar. Des Weiteren werden Handlungsmöglichkeiten zur Überwindung von Schwierigkeiten aufgezeigt. Der Dreh- und Angelpunkt ist in diesem Zusammenhang die Anpassung von Städtepartnerschaften an die aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, weil ohne diese Anpassung Qualität und Dynamik von Städtepartnerschaften leiden.

Die Handlungsempfehlungen der AIBZ orientieren sich an den durch die Studie skizzierten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Diese Zusammenhänge werden im Folgenden zusammengefasst, wobei die Handlungsmöglichkeiten im Vordergrund stehen werden.

Wie Städtepartnerschaften den Gegebenheiten angepasst werden können

Die Analyse der AIBZ zeigt, dass viele Kommunen in NRW bei der Aufrechterhaltung und Belebung ihrer Städtepartnerschaften mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind. Gleichzeitig hat die AIBZ aber auch Po-

tenziale identifiziert, die den Schwierigkeiten entgegenwirken können. Aus der Zusammenführung der Probleme und Potenziale ergeben sich zahlreiche Handlungsempfehlungen.

Ansatzmöglichkeiten zur Verbesserung der Qualität und Dynamik von Städtepartnerschaften seitens der Kommunen sieht die AIBZ in folgenden Bereichen:

- Akteure,
- inhaltliche und / oder strukturelle Weiterentwicklung
- und Finanzierung von Städtepartnerschaften.

Zudem hält die AIBZ es für sinnvoll, dass das Land NRW seinen Kommunen bei der Gestaltung der Städtepartnerschaftslandschaft zur Seite steht.

Im Rahmen von Städtepartnerschaften engagierte Akteure

Stichworte: Alter – Anreize – gesellschaftliche Gruppen – Kreise – Medien – Multiplikatoren – Partnerschaftsvereine – Politik – Senioren – Sprache

Generell ist zu bedenken, dass kleinere Kommunen weniger Möglichkeiten haben, eigens für Städtepartnerschaften zuständige Mitarbeiter zu beschäftigen. Hier Akteure zu finden, ist nicht einfach. Besonders in kleinen Gemeinden unter 10.000 Einwohnern leiden städtepartnerschaftliche Aktivitäten darunter (ca. 1/3 der Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern unterhalten keine Städtepartnerschaften).

Grenzüberschreitende Aktivitäten stoßen nicht zuletzt aufgrund von Sprachproblemen an ihre Grenzen. In Deutschlands Nachbarländern wird immer weniger Deutsch gelernt. So sinkt einerseits das Interesse an Sprachaustauschen mit deutschen Gruppen, andererseits ist die Kommunikation für diejenigen erschwert, die nicht die Landessprache der Partnerkommune sprechen. Besonders bei älteren Menschen, die nicht zwangsläufig wie Jugendliche inzwischen gut Fremdsprachen sprechen, fallen die Verständigungsprobleme ins Gewicht. Allerdings dürfen bei dem Rückgang deutscher Sprachkenntnisse im Ausland die europaweit verbreiteten Englischkenntnisse nicht vergessen werden. Diese gemeinsame sprachliche Basis reduziert Sprachbarrieren und Berührungängste. Eine Chance, dem sinkenden Interesse für Sprachaustausche entgegenzuwirken, besteht in dem steigenden Interesse für Austausch zwecks interkultureller Begegnungen.

Einerseits wird auf die Gefahr der Überalterung der Aktiven in Städtepartnerschaften hingewiesen. Andererseits sind Senioren eine wichtige und starke Quelle für Engagement. Aufgrund ihrer Zeitsouveränität sind Menschen, die aus dem Berufsleben bereits ausgeschieden sind, häufig bereit, sich ehrenamtlich zu engagieren.

Städtepartnerschaften haben in der Gesellschaft einen guten Ruf. Dennoch sind die Anreize, sich in städtepartnerschaftlichen Aktivitäten zu engagieren für viele potenzielle Akteure gering, besonders für Medienmacher, PolitikerInnen und Menschen zwischen 25 und 55 Jahren. Diese Akteursgruppen sind für Städtepartnerschaften aber sehr wichtig: Medien können aufgrund ihrer Reichweite als wertvolle Multiplikatoren agieren, politische Akteure verfügen in der Regel über weit verzweigte Netzwerke und ermöglichen dadurch die Nutzung von Synergieeffekten und Menschen zwischen 25 und 55 Jahren gelten als kompetent und belastbar. Um diese Potenziale ausschöpfen zu können, sollten besonders für diese Akteursgruppen mehr Anreize für Engagement in Städtepartnerschaften geschaffen werden. Dies können Sommerfeste, länderspezifische Abende oder die Vernetzung verschiedener Akteure mit gesellschaftlichen Organisationen und Initiativen in der eigenen sowie in der Partnerstadt sein.

Beispiel: Die Zusammenarbeit der Kommunen mit Verwaltungen, Schulen, Vereinen, Betrieben und Kultureinrichtungen bietet die Möglichkeit, Menschen aus unterschiedlichen Bereichen – darunter auch viele junge Menschen aus Schulen und Vereinen – für Partnerschaftsarbeit zu begeistern, weil diese bei Austausch und gemeinsamen Aktivitäten mit Menschen anderer Städte häufig positive Erfahrungen machen.

Partnerschaftsvereine spielen eine herausragende Rolle als Träger der Partnerschaftsaktivitäten. Auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen wie Sportvereine, Gesangsvereine, Schulen und Feuerwehren engagieren sich stark für Städtepartnerschaften. Vorteilhaft ist es, wenn für jede bilaterale Partnerschaft jeweils ein Verein existiert (wie dies in größeren Städten der Fall ist). Je vielfältiger die Trägerstruktur für die Partnerschaftsarbeit einer Kommune ist, desto besser können verschiedene Interessen berücksichtigt sowie Ressourcen und Engagementpotenziale genutzt werden.

Beispiel: Die Leitung der partnerschaftlichen Beziehungen zur französischen Partnerstadt sollte in der Verantwortung eines anderen Organs liegen, als die der polnischen, wobei zwischen den einzelnen Verantwortlichen auf der Verwaltungs- und Durchführungsebene ein Austausch sinnvoll ist.

Die AIBZ hat herausgefunden, dass der Wissenstransfer und Austausch von best practices zur Partnerschaftsarbeit zwischen Kommunen in NRW als sinnvoll und gewinnbringend bewertet wird. Er findet allerdings kaum statt, da die Kommunen eine weitere Bürokratisierung und Institutionalisierung in diesem Bereich fürchten.

Entwicklung von Städtepartnerschaften

Stichpunkte: Austausch – Beendigung von Partnerschaften – Multilateralisierung – Neuausrichtung von Partnerschaften – Partnerschaftskriterien – Verwaltungszusammenarbeit –

Schon bei der Schließung von Städtepartnerschaften sollte einiges beachtet werden. Alle beteiligten Partner sollten eine Vorstellung des Rahmens der künftigen Partnerschaft teilen. Die AIBZ schlägt daher folgenden Kriterienkatalog mit Punkten vor, die Kommunen definieren und prüfen sollten, bevor sie eine Partnerschaft beschließen: Ziele, Existenz struktureller Gemeinsamkeiten, Möglichkeit einer Erprobungsphase, Möglichkeit einer Befristung der Partnerschaft, Möglichkeit einer Clusterbildung mit anderen kreisangehörigen Gemeinden oder Regionalpartnerschaften, Möglichkeit einer Verankerung der Städtepartnerschaft in den Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik und damit der Globalisierung. Um Konflikte dauerhaft zu vermeiden, sollten diese Punkte regelmäßig überprüft und die Entwicklung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit beobachtet werden.

Gegebenenfalls sind Beendigungen oder Lockerungen der Partnerschaften sinnvoll. Denn mit der Zeit können sich wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische und organisatorische Strukturen von Städten verändern. Diese Veränderungen können Auswirkungen auf die Ziele und Ausrichtungen von Städtepartnerschaften haben. Wenn in diesen Fällen keine Neuausrichtung der Städtepartnerschaft möglich ist, ist es ratsam, Partnerschaften zu beenden und Energien für andere, lebendigere oder neue Partnerschaften frei werden zu lassen.

Beispiel: Während die deutsch-deutschen Städtepartnerschaften zu Zeiten der Wende sehr wichtig und belebt waren, lässt ihre Aktivität zunehmend nach. Die Aufrechterhaltung dieser Partnerschaften kostet trotz der Aktivitätenarmut personelle und finanzielle Kapazitäten, die in anderen, lebendigen Städtepartnerschaften ertragreicher eingesetzt werden könnten.

Politische und geschäftliche Kooperationen werden multilateral. Für Städtepartnerschaften gilt dieser Trend noch nicht. Nur wenige Kommunen (8 Prozent) haben ihre bilateralen Partnerschaften zu multilateralen Partnerschaften weiterentwickelt. Dabei sind die Chancen, EU-Fördermittel für die Realisierung von

Aktivitäten in Anspruch zu nehmen, bei multinationalen Partnerschaften und Partnerschaftsnetzwerken höher. Zudem können Ringpartnerschaften und der Einbezug von Partnerkommunen der Partnerstädte auch aus strategischen Gründen sinnvoll sein (Synergieeffekte), besonders bei thematischen und inhaltlichen Übereinstimmungen.

Beispiel: Mitarbeiter der Verwaltungen unterschiedlicher Kommunen können durch den Austausch von einander lernen, sie lernen andere Methoden und Arbeitsweisen kennen, die sie gegebenenfalls selbst bei ihrer täglichen Arbeit anwenden können. So können für ähnliche Probleme gemeinsam Lösungen gefunden werden.

Finanzierung von Städtepartnerschaften

Stichworte: Austausch – Geringer Etat – Fördermittel – Synergieeffekte

Der Etat für Städtepartnerschaften ist meist gering und musste aufgrund der Finanzkrise in vielen Kommunen ganz gestrichen werden. Wie die AIBZ herausfand, werden finanzielle Förderungen wie beispielsweise von der EU oft nicht beantragt, weil die Antragsformulare den kommunalen Antragstellern zu kompliziert erscheinen, kleine Gemeinden aufgrund der binationalen Ausrichtung ihrer Partnerschaften von einigen EU-Programmen benachteiligt werden oder Träger der Städtepartnerschaften nicht/nicht ausreichend über Finanzierungsmöglichkeiten informiert sind. Unter den geringen finanziellen Kapazitäten leiden die Aktivitäten, die im Rahmen von Städtepartnerschaften durchgeführt werden. Je kleiner die Kommunen sind, desto weniger finanzielle Mittel können sie in der Regel für städtepartnerschaftliche Aktivitäten aufbringen. Der Austausch sowie gegenseitige Unterstützung können hier Abhilfe schaffen. Um den finanziellen Aufwand für Projekte im Rahmen von Städtepartnerschaften möglichst gering zu halten, ist außerdem auf die Ausschöpfung möglicher Synergie- und Kooperationseffekte zu achten.

Beispiel: Kreise könnten ihren Gemeinden bei der Antragstellung helfen.

Empfehlungen an das Land NRW

Die Auslandsgesellschaft Deutschland gibt in ihrer Studie auch Handlungsempfehlungen für das Land NRW. Denn nicht nur die Kommunen können die Kooperationen verbessern, sondern auch das Land kann zur Förderung der Städtepartnerschaften beitragen.

Die Studie gibt stichpunktartig folgende Empfehlungen (S. 55-56):

- Informationsvermittlung und / oder Internetplattform zum Thema Städtepartnerschaften und internationaler Austausch, da hier großer Nachholbedarf besteht (u.a. Erfahrungsaustausch, Förderprogramme, länderspezifische Tagungen);
- Beseitigung von Hemmnissen zum Beispiel in Ausbildungsverordnungen, um den internationalen Austausch von Auszubildenden zu fördern (insbesondere Verwaltung);
- gezielte Werbung und Anreize für Partnerschaften mit Kommunen in Ländern / Regionen, mit denen das Land NRW spezielle Partnerschaften unterhält, z.B. Projektpartnerschaften mit den chinesischen Regionen oder Projektpartnerschaften in NRW (Clusterbildung);
- Initiative und Unterstützung des Landes hinsichtlich Beteiligung von Kommunen an europäischen Programmen (z.B. Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger) und zukünftigen BMZ-Programmen

- Anreize (z.B. Prämien) für best-practice-Beispiele.

Zusammengestellt von Vanessa Dumke, Praktikantin der KS EfBB, April 2013