

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit
KOM(2008) 626 endg.; Ratsdok. 14015/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 17. Oktober 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 8. Oktober 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 8. Oktober 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 605/05 = AE-Nr. 052117 und AE-Nr. 060358

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN ALS AKTEURE DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT**

**1. GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN: EINE ZUNEHMEND WICHTIGE EBENE DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT**

Die französische Stadt Mulhouse steht ihrer Partnerstadt Majunga auf Madagaskar im Rahmen einer Initiative für die Sanierung des städtischen Marktes mit Beratung und Know-how zur Seite. Eine kleine italienische Stadt - Santa Croce sull'Arno (13 000 Einwohner) - hat fünf Gemeinden in Burkina Faso bei der Einrichtung von bis dato inexistenten Geburtenregistern unterstützt. Das Ministerium für lokale Verwaltung und Dezentralisierung von Burkina Faso arbeitet nun daran mit, derartige Register auch in anderen Regionen zu schaffen.

Seit den 1990er Jahren werden die Gebietskörperschaften zunehmend als Akteure der Entwicklungspolitik wahrgenommen¹. Auch im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik, im geänderten Abkommen von Cotonou und in einer Reihe von Schlussfolgerungen, Entschließungen und Standpunkten verschiedener EU-Organen² wurde in jüngster Zeit bekräftigt, dass die Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der Versorgungsleistungen über umfangreiches Fachwissen verfügen und darüber hinaus wichtige Impulsgeber für den gesellschaftlichen Wandel, die Konfliktprävention, die Dezentralisierung und die Vertrauensbildung im Rahmen des Entwicklungsprozesses sind.

In einigen EU-Mitgliedstaaten stellen die Gebietskörperschaften beträchtliche Summen für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung (in Spanien beispielsweise leisten sie fast 15% der öffentlichen Entwicklungshilfe) und haben zudem spezifische Formen der Hilfeerbringung entwickelt (Programme, Kofinanzierungen, Städtepartnerschaften, direkte Kooperationsvereinbarungen). Gleichzeitig fehlt bislang auf EU-Ebene ein schlüssiges Strategiekonzept, das den verschiedenen Facetten des verstärkten entwicklungspolitischen Engagements der Gebietskörperschaften Rechnung trägt und ihre bessere Einbindung in die EU-Entwicklungszusammenarbeit erleichtert.

¹ Anlässlich der VN-Konferenzen über Umwelt und Entwicklung sowie Wohn- und Siedlungswesen (Rio de Janeiro 1992, Istanbul 1996), auf dem Millenniums-Gipfel im Jahr 2000 und auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahr 2002 wurde ihre Rolle förmlich anerkannt.

² Mitteilung KOM(2003) 615 endg. „Governance in Entwicklungsländern“, Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen zu den Themen „Dezentralisierte Zusammenarbeit bei der Reform der Entwicklungspolitik der EU“, 2006/C 115/09) und „Die Governance im Rahmen des europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik“, 2007/C197/09, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. März 2007 zu den lokalen Gebietskörperschaften und zur Entwicklungszusammenarbeit, 2006/2235 (INI), Gemeinsame Strategie Afrika-EU und Aktionsplan 2007, Mitteilung der Kommission „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“, KOM(2005) 489 endg.

Angesichts des Volumens der bereitgestellten Finanzmittel und der verstärkten Beteiligung einer wachsenden Zahl unterschiedlicher Akteure ist es angebracht, diese Entwicklung qualitativ und quantitativ genauer zu erfassen, um die Grundlagen für ein koordiniertes Konzept zu schaffen, das eine strukturierte Einbindung der Gebietskörperschaften in die Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht. Ein strategisches Konzept auf EU-Ebene wird eine koordinierte Einbindung der Gebietskörperschaften in die EU-Entwicklungspolitik erleichtern. Der Grundsatz der Subsidiarität soll hierbei jedoch nicht in Frage gestellt werden³.

Mit der vorliegenden Mitteilung werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen soll die Bedeutung dieser relativ neuen Entwicklung hervorgehoben. Zum anderen sollen die Grundzüge einer Aktionsstrategie skizziert werden, die auf den Erfahrungen der Gebietskörperschaften als Partner der Entwicklungszusammenarbeit aufbaut und erlaubt, sie besser zu nutzen. Mit dieser Mitteilung soll ein Prozess in Gang gebracht werden, der bewirkt, dass die Gebietskörperschaften im Rahmen eines koordinierten und strategisch ausgerichteten Konzepts verstärkt an der Konzeption und Umsetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen beteiligt werden.

2. WARUM SIND DIE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN WICHTIG?

2.1. Gebietskörperschaften in Europa

Unter den Begriff „Gebietskörperschaften“ fällt eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. In Europa gehören dazu mehr als 91 000 lokale Verwaltungen (Gemeinden), 1 150 Verwaltungseinheiten der mittleren Ebene (Bezirke, Landkreise) sowie mehr als 100 regionale Verwaltungseinheiten⁴. In einigen Fällen wurden entwicklungspolitische Zuständigkeiten der Zentralregierung direkt auf die Gebietskörperschaften übertragen, andere wiederum unternehmen zusätzliche Anstrengungen zur zentralstaatlichen Ebene. Für einige Gebietskörperschaften gehört die dezentrale Zusammenarbeit zu den Kernelementen der Pflege internationaler Beziehungen, bei anderen ist sie eher ein Nebeneffekt ihrer verstärkten Präsenz auf der internationalen Bühne. Die dezentrale Zusammenarbeit impliziert zwar meistens eine Zusammenarbeit mit anderen lokalen Akteuren (z.B. NRO, Hochschulen), doch werden Maßnahmen dieser Art mitunter auch direkt oder gemeinsam mit multilateral agierenden Partnern (z.B. den Vereinten Nationen) abgewickelt.

Der Begriff „**Gebietskörperschaften**“ wird in dieser Mitteilung im weitesten Sinne verwendet und deckt somit ein breites Spektrum subnationaler Regierungs- und Verwaltungsebenen ab: Städte und Gemeinden, Bezirke, Landkreise, Provinzen, Regionen usw. Was die Entwicklungszusammenarbeit anbelangt, bestehen hinsichtlich der Zuständigkeiten, Finanzierungsmöglichkeiten und Tätigkeitsbereiche je nach Ebene erhebliche Unterschiede.

Als „**dezentrale Zusammenarbeit**“ wird hier die aus öffentlichen oder privaten Mitteln finanzierte Hilfe bezeichnet, die von Gebietskörperschaften, lokalen Netzwerken oder sonstigen lokalen Akteuren erbracht wird.

Da die europäischen Politiker und Geber dem Beitrag der Gebietskörperschaften zum Entwicklungsprozess zunehmende Bedeutung beimessen, ist es an der Zeit, eingehende

³ Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Entscheidungen jeweils auf der am besten geeigneten Ebene zu treffen sind.

⁴ Rat der Gemeinden und Regionen Europas: The state of Europe's local and regional government in 2006/2007 Edition (Überblick über die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in Europa, Ausgabe 2006/2007)

Überlegungen anzustellen, wie diese Erfahrungen besser genutzt und eine effizientere Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren sichergestellt werden könnten. Die Gebietskörperschaften selbst haben eine Vielzahl von Strukturen geschaffen, um ihre Maßnahmen zu koordinieren, Größenvorteile zu erzielen, ihre Arbeit effizienter zu gestalten und sich auf subnationaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene Gehör zu verschaffen. Verbände, Foren, regionale und nationale Beobachtungsstellen, thematische und regionale Netzwerke sind einige Beispiele für solche Strukturen.

2.2. Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit

Gebietskörperschaften spielen schon seit langem eine Rolle in den Außenbeziehungen und in der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem über Städtepartnerschaften. Doch in den letzten zehn Jahren hat sich ihre Beteiligung grundlegend gewandelt, da mit der dezentralen Zusammenarbeit eine neue und wichtige Dimension der Entwicklungszusammenarbeit entstanden ist. Die Beteiligung der Gebietskörperschaften ist umfangreicher und professioneller geworden und stützt sich auf institutionalisierte Netzwerke, die bis in die Entwicklungsländer hineinreichen. Die Maßnahmen der Gebietskörperschaften erstrecken sich mittlerweile auf alle Regionen der Welt und umfassen ein breites Spektrum von Instrumenten, was einen entsprechend starken Anstieg der Mittelzuweisungen mit sich gebracht hat (siehe Kasten 1).

Kasten 1 - Eine neue Dimension - Katalonien, Spanien

Die 2003 eingerichtete katalanische Behörde für Entwicklungszusammenarbeit ist zuständig für die Entwicklungszusammenarbeit der katalanischen Regierung. Die Grundlage bildet ein umfassender, auf vier Jahre angelegter Masterplan, mit dem 11 Schwerpunktländer unter anderem in den folgenden Bereichen unterstützt werden: medizinische Versorgung und Trinkwasser, Bildung, Produktionskapazitäten und Ernährungssicherheit, Friedenskonsolidierung, Gender-Fragen, Staatsführung und Menschenrechte sowie Umwelt. Der katalanische Entwicklungshilfeetat hat sich den letzten drei Jahren von 30,5 Mio. EUR im Jahr 2004 auf knapp 60 Mio. EUR im Jahr 2007 verdoppelt. Ziel der katalanischen Regierung ist es, die Mittelzuweisungen bis 2012 auf 0,7% des steuerpflichtigen Einkommens – d.h. auf knapp 80 Mio. EUR – zu steigern. Die Gebietskörperschaften koordinieren ihre Maßnahmen umfassend. Zahlreiche katalanische Gebietskörperschaften sind an Maßnahmen der dezentralen Zusammenarbeit beteiligt. Insgesamt 290 Gebietskörperschaften haben sich zum Katalanischen Kooperationsfonds für die Entwicklung zusammengeschlossen; bei den meisten von ihnen handelt es sich um Städte und Gemeinden, aber auch Räte, Komitees, sonstige lokale Gremien, NRO und soziale Interessengruppen sind vertreten.

Der Beitrag der Gebietskörperschaften zum Entwicklungsprozess stellt einen ganz besonderen Mehrwert dar (siehe Kasten 2). Über ihre konkreten Maßnahmen in den Entwicklungsländern hinaus spielen die Gebietskörperschaften eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, verschiedene Akteure zur Zusammenarbeit zu bewegen und kooperative Konzepte für die Verwirklichung gemeinsamer Entwicklungsziele zu erarbeiten. Außerdem betreiben die Gebietskörperschaften im Rahmen ihres entwicklungspolitischen Engagements in der Regel intensive Öffentlichkeitsarbeit (Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Entwicklungsfragen, Mobilisierung zusätzlicher Unterstützung). Durch ihre Bürgernähe und ihr Präsenz vor Ort auf regionaler und lokaler Ebene wie auch durch ihre Kenntnis lokaler Bedürfnisse und ihr Fachwissen in Bereichen, die traditionell für die Armutsbekämpfung relevant sind – Stadtplanung, Wasserversorgung und Abwasserbehandlung, Hilfe für sozial Schwache und Arme in abgelegenen Gebieten –, können die Gebietskörperschaften nennenswert dazu beitragen, dass die Wirkung der bi- und multilateralen Geberhilfe noch verstärkt wird (siehe Kasten 3). Die Gebietskörperschaften verfügen über direkte praktische Erfahrungen und wertvolle Fachkenntnisse in Fragen der Raumplanung, der Dezentralisierung und der Stärkung der demokratischen Governance. Mit dem Wandel der entwicklungspolitischen

Konzepte und den Weiterentwicklungen auf dem Gebiet der Hilfeerbringung sind insbesondere die Aspekte „good governance“ und „Demokratisierung“ stärker in den Vordergrund gerückt – gerade bei diesen Prozessen spielen die Gebietskörperschaften eine zentrale Rolle. Parallel dazu haben die Gebietskörperschaften der EU-Mitgliedstaaten ihre Präsenz auf der internationalen politischen Bühne und ihre Hilfemaßnahmen deutlich verstärkt.

Kasten 2: Mehrwert der Gebietskörperschaften für die Entwicklungszusammenarbeit

Ein breites Aktionsspektrum

Sozialsektoren: Zusammenarbeit zwischen den Städten Barcelona und Puebla (Mexiko) zum Thema „sexualisierte Gewalt“. Die in Puebla durchgeführten Maßnahmen könnten auch auf Barcelona übertragen werden, um das Problem der sexualisierten Gewalt unter lateinamerikanischen Einwanderern in Barcelona anzugehen.

Sanierung städtischer Gebiete und Wiederherstellung von Existenzgrundlagen: Das Bundesland Niedersachsen unterstützt – zusammen mit der Jayawickreme-Stiftung – Fischerfamilien in Weligama auf Sri Lanka, einer Stadt, in der der Tsunami im Jahr 2006 den Menschen ihr Obdach und die Existenzgrundlagen (Fischerboote und -netze) geraubt hat.

Gesundheitswesen: Partnerschaft zwischen der Region Rhône-Alpes und der Region Khammouane in Laos, die verschiedene Arten von Partnern wie beispielsweise NRO und Hochschulen zusammenbringt. Beteiligung Kataloniens an einem Gesundheitssektorprogramm (SWAP) in Mosambik.

Solidarität zwischen den Menschen: Die Stadt Übach-Palenberg und ein Großspender aus der Wirtschaft sind Partner beim Bau einer Schule im Süden Sri Lankas, wo Mädchen aus dieser vom Tsunami verwüsteten Region kostenlos unterrichtet werden sollen.

Impulsgeber für den Wandel: Der Stadt Barcelona ist es gelungen, durch den partizipativen Ansatz eines Urbanisierungsprojekts in Gaza-Stadt eine Zusammenarbeit zwischen der palästinensischen Kommunalverwaltung und Vertretern der Bürger aufzubauen. Außerdem haben sich verschiedene Städte, die in Gaza-Stadt Kooperationsprojekte durchführen, zu einem Netzwerk (EuroGaza) zusammengeschlossen, das mindestens einmal jährlich ein Koordinierungstreffen abhält.

Langfristige Partnerschaften und Twinning: Leipzig hat eine Partnerschaft mit der Region Ambalangoda (südliches Sri Lanka) aufgebaut. Ausgangspunkt war eine Spendenaktion für die Finanzierung von Soforthilfe in den Bereichen Trinkwasser und Stromversorgung. Später kamen Bildungsprojekte und Maßnahmen für den Wiederaufbau der materiellen und sozialen Infrastruktur hinzu.

Ausrichtung auf den Bedarf vor Ort: Die Region Toskana hat eine langfristige Partnerschaft mit Kooperativen in Burkina Faso begründet. Die Zusammenarbeit betrifft den Anbau und die Vermarktung von grünen Bohnen, die ohne zwischengeschaltete Strukturen an italienische Supermärkte geliefert werden.

Partnerschaften mehrerer Akteure: Aus dem Engagement zivilgesellschaftlicher Vereinigungen der flämischen Stadt Sint-Truiden in Belgien und der Stadt Nueva Guina in Nicaragua ist ein City-to-City-Projekt entstanden. Die Stadtverwaltung von Nueva Guina hat diese Partnerschaft genutzt, um Projekte in den Bereichen Jugend, Umwelt, Bildung, Raumplanung und -bewirtschaftung voranzubringen und eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in kommunale Aufgaben zu fördern.

Sensibilisierung für Entwicklungsfragen: Die Region Rhône-Alpes unterstützt mehrere Netzwerke, die den fairen Handel fördern, die Stadt Barcelona arbeitet mit dem katalanischen Bildungsministerium an Lehrplänen für die Behandlung entwicklungspolitischer Themen im Unterricht.

Die obigen Beispiele illustrieren, dass sich eine Vielzahl von Möglichkeiten für ein entwicklungspolitisches Engagement der Gebietskörperschaften bietet. Allerdings machen die große Zahl von Akteuren und die enorme Bandbreite der Maßnahmen das Handlungsfeld auch komplexer und vielschichtiger. Partnerschaften mehrerer Akteure sind besonders interessant, da sie es ermöglichen, die Vorteile der Gebietskörperschaften und der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu vereinen. Die Förderung gerade dieser Art von Partnerschaften könnte sich auf den Beitrag der Gebietskörperschaften besonders positiv

auswirken. Um das Potenzial dieser Vielfalt voll auszunutzen und zugleich einer weiteren Zersplitterung der Entwicklungszusammenarbeit vorzubeugen, muss jedoch eingehend geprüft werden, was die Gebietskörperschaften unter den Gesichtspunkten „Effizienz“ und „Wirksamkeit“ zur Entwicklungszusammenarbeit beisteuern können.

Unter diesen Voraussetzungen eröffnen sich Möglichkeiten für den Aufbau von stärker strategisch und langfristig ausgerichteten Partnerschaften, die in übergreifende Prozesse eingebettet sind. Dies ist gerade zum augenblicklichen Zeitpunkt, bei zurückhaltenden internationalen Zusagen für die Entwicklungsfinanzierung und eher trüben Aussichten für die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele, besonders wichtig.

Die Kommission unterstützt die Gebietskörperschaften in der EU und in den Partnerländern bereits nachdrücklich. Dies geschieht speziell durch die direkte Förderung von Dezentralisierungsprozessen im Rahmen geografischer Programme sowie über die dezentrale Zusammenarbeit im Rahmen des thematischen Programms „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden“⁵. Die Stärkung der Gebietskörperschaften in ihrer Rolle als Entwicklungsakteure rechtfertigt sich im Rahmen der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit aus zweierlei Gründen: Zum einen kann damit ein wirkungsvoller Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele geleistet werden und zum anderen wird dadurch auf lokaler Ebene die demokratische Governance gefestigt.

Einige Gebietskörperschaften setzen beträchtliche Summen für die Entwicklungszusammenarbeit ein (siehe Kasten 3). Obwohl es schwierig ist, genaue Zahlenangaben zusammenzutragen, kann doch von einem klaren Anstieg der Beträge ausgegangen werden, wie etwa das Beispiel Deutschland zeigt, wo sich der Beitrag der Gebietskörperschaften zu dieser Art von Maßnahmen von 607 Mio. EUR im Jahr 2003 auf 764 Mio. EUR im Jahr 2006 erhöht hat.

⁵ Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, KOM(2006) 19.

KASTEN 3: EIN BEDEUTENDER FINANZIELLER BEITRAG⁶

EU-weit ist festzustellen, dass beträchtliche Mittel für die dezentrale Zusammenarbeit bereitgestellt werden, bei rasch steigender Tendenz. Bisher gibt es noch keine umfassenden Zusammenstellungen über den finanziellen Beitrag der Gebietskörperschaften zur internationalen Zusammenarbeit. Diese Informationen liegen nur sporadisch vor und lassen sich nur schwer zusammenführen. Daher soll diese Übersicht lediglich eine ungefähre Vorstellung von der Bedeutung dieses Phänomens vermitteln. Unter diesem Gesichtspunkt sind die in Abschnitt 3.3.2 vorgeschlagenen Maßnahmen besonders wichtig.

In 4 EU-Mitgliedstaaten – Spanien, Deutschland, Belgien und Frankreich – werden beträchtliche Summen für diese Form der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt. In anderen EU-Mitgliedstaaten wird zum Teil nicht aufgeschlüsselt, welchen Anteil die Gebietskörperschaften an der Entwicklungszusammenarbeit haben, oder aber es gibt keine regelmäßigen Aktivitäten dieser Art.

BEITRAG SPANISCHER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

2006 belief sich der Beitrag der Gebietskörperschaften zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) auf **442,8 Mio. EUR**, was **14,8%** der spanischen ODA entspricht und einen deutlichen Nettonanstieg in den letzten 5 Jahren bedeutet. Für den Zeitraum 2004-2006 ergibt sich auf regionaler Ebene beispielsweise folgendes Bild: In **Katalonien** haben sich die Mittel für die dezentrale Zusammenarbeit von 18,9 Mio. EUR auf 44 Mio. EUR verdoppelt; in **Navarra** ist ein Anstieg von 15,5 auf 16,4 Mio. EUR und in **Kantabrien** von 3,2 auf 4,4 Mio. EUR zu verzeichnen. Außerdem verfolgen fünf der autonomen Gemeinschaften ebenfalls das auf internationaler Ebene vereinbarte Ziel, bis 2012 **0,7%** Prozent des Bruttonationaleinkommens in die Entwicklungszusammenarbeit zu investieren.

BEITRAG DEUTSCHER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

2006 wurden **10% der deutschen ODA** von Gebietskörperschaften aufgebracht. Ihr Beitrag zur dezentralen Zusammenarbeit ist zwischen 2003 und 2006 beträchtlich gestiegen: von 607 Mio. auf **764 Mio. EUR**⁷.

BEITRAG BELGISCHER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

In Belgien ist ein ähnlicher Trend erkennbar. 4% der belgischen ODA werden von Gebietskörperschaften bereitgestellt. Ihre Mittelzuweisungen für die dezentrale Zusammenarbeit sind schrittweise angestiegen und beliefen sich auf 53,5 Mio. EUR im Jahr 2003, auf 58,2 Mio. EUR im Jahr 2004, auf 63,5 Mio. EUR im Jahr 2005 und auf **64,9 Mio. EUR im Jahr 2006**.

BEITRAG FRANZÖSISCHER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

In Frankreich sind die Mittel für die dezentrale Zusammenarbeit von 115 Mio. EUR im Jahr 2005 auf **150 Mio. EUR** (Netto-ODA) im Jahr 2007 gestiegen⁸, was 1,5% der französischen ODA entspricht. Mit diesen Mitteln haben **3 250 Gebietskörperschaften** (Regionen, Départements, Kommunen und interkommunale Strukturen) nahezu **6 000** Kooperationsmaßnahmen (davon 1 983 Maßnahmen mit einer entwicklungspolitischen Komponente) in 115 Ländern finanziert. Die Region Rhône-Alpes beispielsweise stellte 2003 5,7 Mio. EUR und 2005 6,3 Mio. EUR zur Verfügung, die Region Ile de France in denselben Jahren 4,3 bzw. 5 Mio. EUR.

⁶ Es ist schwierig, Gesamtsummen für die Entwicklungshilfebeiträge der Gebietskörperschaften zu nennen, da eine Vielzahl von Akteuren involviert ist und es sich um verschiedene Initiativen, Mittel und Instrumente mit unterschiedlicher Dynamik handelt. Außerdem eignen sich die internationale Nomenklatur und Kategorisierung (z.B. des Entwicklungshilfeausschusses der OECD) nicht für die Erfassung dieser besonderen Form der dezentralen Zusammenarbeit.

⁷ Davon entfallen 90% auf die Übernahme von Studienplatzkosten.

⁸ Dem Entwicklungshilfeausschuss der OECD wurde ein Betrag von 60 Mio. EUR mitgeteilt. Die „Délégation pour l'action extérieur des collectivités locales“ (DAECL) schätzt den Gesamtbetrag jedoch auf 115 Mio. EUR.

3. GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT: ÜBERLEGUNGEN ZU EINER EU-STRATEGIE

Die EU sollte im Rahmen ihrer Beziehungen zu den Entwicklungsländern die Ausarbeitung eines **Rahmenkonzepts für die Rolle der Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit** erleichtern. Damit würde die Bedeutung dieser zunehmend wichtigen Dimension des Entwicklungsprozesses anerkannt und den neuesten Entwicklungen hinsichtlich der Struktur der Entwicklungshilfe Rechnung getragen werden. Gleichzeitig würde dies den Wert der dezentralen Zusammenarbeit sowie die lange Tradition und die Bedeutung der entwicklungspolitischen Maßnahmen der Gebietskörperschaften unterstreichen. **Die Kommission befürwortet daher, dass die Gebietskörperschaften sich auf europäischer und nationaler Ebene entwicklungspolitisch engagieren** und konkrete Maßnahmen durchführen.

Das Rahmenkonzept sollte die international vereinbarten allgemeinen Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit aufgreifen und aufzeigen, wie diese sich konkret auf die Maßnahmen der Gebietskörperschaften übertragen lassen. Zu diesen Grundätzen gehören unter anderem: länderspezifische Ausgestaltung, d.h. es muss sich um Maßnahmen handeln, die auf den länderspezifischen Kontext zugeschnitten sind; Eigenverantwortung und Partnerschaft, unter Berücksichtigung der politischen Prozesse und Dezentralisierungsbestrebungen in den betreffenden Ländern; Flexibilität und Pragmatismus, d.h. Anpassung an die Dynamik von Reformprozessen und Reagieren auf neue Herausforderungen und Prioritäten; Partnerausrichtung und Harmonisierung, einschließlich Komplementarität der Gebermaßnahmen; Aufbau strategischer Allianzen zwecks Senkung der Transaktionskosten und der verwaltungstechnischen Belastung für die Partnerländer. Ferner sollte berücksichtigt werden, dass es sich um einen langfristigen Prozess handelt, der stufenweise verläuft und eine umfassende, nach und nach auszubauende Unterstützung erfordert.

3.1 Förderung eines strukturierten Dialogs mit den Gebietskörperschaften

Angesichts ihrer Präsenz und ihrer umfangreichen Maßnahmen sollten die Gebietskörperschaften als subnationale Akteure besser auf der EU-Ebene vertreten sein. Gebietskörperschaften in der EU und in den Partnerländern sollten sich so organisieren, dass sie ihre Vorstellungen gegenüber den verschiedenen internationalen, bilateralen und multilateralen Gebergruppen unterschiedener vertreten können. Die Gebietskörperschaften müssen deutlicher herausstellen, welchen Mehrwert sie in Bereichen wie Bekämpfung des Klimawandels, Konfliktbewältigung oder Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele erbringen, auch um in Debatten und Maßnahmen einbezogen zu werden, von denen sie bislang ausgeschlossen sind, wie etwa die Debatte über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Beispielsweise sollte es ihnen ermöglicht werden, auf bereits vorliegende Länderstrategiepapiere oder Missionsberichte zurückzugreifen oder sich in die Arbeitsteilung vor Ort einbringen.

Was die EU-Ebene anbelangt, schlägt die Kommission **die Einrichtung eines strukturierten entwicklungspolitischen Dialogs mit den Gebietskörperschaften vor**. Dieser könnte unter Federführung des Ausschusses der Regionen stattfinden, dessen Aufgabe es ist, auf europäischer Ebene den Gebietskörperschaften bzw. deren Zusammenschlüssen Gehör zu verschaffen. Dieser Dialog könnte in Gestalt von Jahreskonferenzen ablaufen, zu denen alle an dieser Kooperationsform Beteiligten eingeladen werden, um diese Netzwerke zu stärken, die Wirksamkeit der Hilfe zu steigern und Einzelmaßnahmen und Pilotaktionen mehr

Nachhaltigkeit zu geben. Dieser privilegierte Dialog mit dem Ausschuss der Regionen würde nicht ausschließen, dass mit einzelnen Gebietskörperschaften oder Zusammenschlüssen zusätzlich ein bilateraler Ad-hoc-Dialog zu spezifischen Themen geführt werden könnte.

In diesem Zusammenhang könnte die EU spezifische Instrumente entwickeln, die es den Gebietskörperschaften ermöglichen, sich an diesem strukturierten Dialog zu beteiligen und ihre Maßnahmen auf eine Grundlage zu stellen, die von mehr Wirksamkeit, Kohärenz, Koordination, Übertragbarkeit und Komplementarität gekennzeichnet ist. Als ersten Schritt schlägt die Kommission die Ausarbeitung operativer Leitlinien vor, die auf eine stärkere Beteiligung der Gebietskörperschaften an der Hilfeprogrammierung und –erbringung und eine bessere Einbindung in den politischen Dialog mit dem Partnerland bzw. auf regionaler und EU-Ebene abzielen, sodass die Maßnahmen der Kommission sinnvoll ergänzt werden⁹.

3.2 Gebietskörperschaften in den Entwicklungsländern

Die Gebietskörperschaften in den Partnerländern sind ebenfalls von großer Bedeutung, da ihnen – insbesondere im Kontext der Dezentralisierung – eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der lokalen Verwaltung und der öffentlichen Versorgungsleistungen zukommt. Zahlreiche Partnerländer haben in der einen oder anderen Form Dezentralisierungsprozesse eingeleitet. Diese bergen zahlreiche Herausforderungen; engere Beziehungen zu Gebietskörperschaften in den EU-Mitgliedstaaten könnten ihre Bewältigung erleichtern.

Zu den Bereichen, in denen die Gebietskörperschaften unter Umständen komparative Vorteile aufweisen können, gehören die Ausübung der Demokratie auf lokaler Ebene (was die Übertragung von Befugnissen auf gewählte lokale Instanzen, die über relative Autonomie verfügen, voraussetzt) und lokale Governance (Übergang von einer ausschließlich vertikalen Rechenschaftspflicht zu einer stärker horizontalen, die Bürger einbeziehenden Rechenschaftspflicht, verknüpft mit den Grundsätzen Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht, wobei der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle zukommt). Ebenfalls wichtig sind die Gebietskörperschaften für neue Modelle der lokalen (wirtschaftlichen) Entwicklung – für die lokale Behörden wichtige Impulsgeber sind – und der (regionalen) Raumplanung, bei der die lokale Entwicklung in den Kontext umfassender Raumordnungsfragen gestellt wird und Synergien zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure gefördert werden.

Angesichts der wichtigen Rolle der Gebietskörperschaften der Partnerländer für die lokale Entwicklung und der Herausforderungen, vor denen sie stehen, kann es für die Gebietskörperschaften von Nutzen sein, wenn ein stärker strukturierter und kontinuierlicher Dialog über diese Fragen mit Partnerbehörden in der EU etabliert und die lokale Governance durch Kooperationsmaßnahmen gefördert wird.

3.3 Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit: für ein besseres gegenseitiges Verständnis

Die im Folgenden genannten Punkte könnten die Grundlage für das angestrebte europäische Konzept bilden:

⁹ Die Gemeinschaftsunterstützung erfolgt im Wesentlichen im Rahmen geografischer und thematischer Programme, unter anderem im Rahmen des Programms „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden“.

3.3.1 Lokale Akteure – Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und Gebietskörperschaften in der EU

Im Mittelpunkt der Debatte über die Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit muss die Frage der Wirksamkeit der Hilfe stehen, da es hierbei um eine komplexe, auf verschiedenen Ebenen angesiedelte Form politischen Handelns geht, an der eine Vielzahl von Akteuren aus der EU und den Partnerländern beteiligt ist. Diese Frage ist umso wichtiger, als nur wenige lokale Gebietskörperschaften sich den international vereinbarten Zielen und Leitlinien für die Koordinierung der Hilfeleistungen verpflichtet fühlen. Zwar haben sich einige europäische Regionen und Städte der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit angeschlossen, doch die große Mehrheit beschränkt sich bei der Planung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf ihre eigenen Kompetenzen und Befugnisse. Daher müssen bei zentralen Punkten der mit der Pariser Erklärung verknüpften Agenda Fortschritte erzielt werden – dies ist für die von lokalen Akteuren ausgehende Entwicklungszusammenarbeit genauso wichtig wie für die Beziehungen zwischen Gebern und Partnerländern. Dazu gehören weitere Fortschritte bei den Bemühungen, die Zersplitterung der Entwicklungszusammenarbeit zu beenden, indem der *EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik* praxistauglich gemacht und durchgesetzt wird. Erforderlich sind auch eine stärkere Nutzung der Partnersysteme und die Förderung der demokratischen Eigenverantwortung. In all diesen Bereichen spielen die Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle.

Die Kommission schlägt daher vor, dass sich die lokalen Akteure, einschließlich der Gebietskörperschaften, auf EU-Ebene verstärkt an der Entwicklungszusammenarbeit zur **Förderung der lokalen Governance** beteiligen. Damit wäre das Ziel verbunden, die Kohärenz, die Komplementarität und die Wirksamkeit der Maßnahmen der verschiedenen lokalen Akteure zu verbessern. Dies würde eine freiwillige Verpflichtung auf unter anderem die folgenden Grundprinzipien und Modalitäten beinhalten: Anwendung der Grundsätze der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit auf lokaler Ebene, Unterstützung einer demokratischen lokalen Governance, Verbesserung der nationalen Rahmenbedingungen für die lokale Governance und Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Derzeit wird von betroffenen Akteuren ein entsprechender Text ausgearbeitet, dessen letzte Fassung der Mitteilung als Begleitdokument beigelegt ist. Ein Austausch über die Ergebnisse einer ähnlichen Initiative, die derzeit in Afrika durchgeführt wird, könnte im Rahmen des Dialogs stattfinden, der für die Strategische Partnerschaft EU-Afrika in den Bereichen demokratische Governance und Menschenrechte vorgesehen ist.

3.3.2 Ermittlung von Akteuren und Maßnahmen

Die Entwicklungszusammenarbeit der Gebietskörperschaften ist ein im Fluss befindliches Konzept, wobei der Mangel an gesicherten Daten eine zusätzliche Herausforderung darstellt. Um genaueren Aufschluss über die Akteure und Maßnahmen und den Koordinierungs- und sonstigen Bedarf zu bekommen und Lösungsansätze vorschlagen zu können, sollten **Mechanismen für eine effektivere Berichterstattung über die Entwicklungszusammenarbeit der Gebietskörperschaften geschaffen werden**. Dazu könnte beispielsweise Folgendes gehören: ein „Atlas der dezentralen Zusammenarbeit“, der einen Überblick über die Maßnahmen gibt, ein Kompendium vorbildlicher Verfahren oder eine Beobachtungsstelle, für die vorhandene Kapazitäten genutzt werden.

3.3.3 „Informationsbörse“ – Abstimmung von Angebot und Nachfrage

Zersplitterung, Doppelarbeit und Informationslücken sind vielfach gewichtige Hindernisse, die die Möglichkeiten für Maßnahmen der Gebietskörperschaften und deren Wirkung einschränken. Es wäre sinnvoll, ein System für die Verbreitung von Informationen aufzubauen und Angebot und Nachfrage in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit der Gebietskörperschaften besser abzustimmen. Dadurch wäre es möglich, Fachwissen und Finanzmittel dem Bedarf entsprechend bereitzustellen, das Netzwerk der europäischen Gebietskörperschaften, die sich an der territorialen Zusammenarbeit beteiligen, zu stärken und Partnerschaften aufzubauen. **Die Kommission schlägt vor, dass die EU die Tätigkeit einer der Federführung des Ausschusses der Regionen unterstehenden Plattform für den Informationsaustausch – einer „Informationsbörse“ – unterstützt**, die die wichtigsten Netzwerke von Gebietskörperschaften in der EU und den Partnerländern einbezieht.

Diese Informationsbörse soll Gebietskörperschaften der EU und der Partnerländer als Anlaufstelle dienen und neue Partnerschaften zwischen Gebietskörperschaften der EU erleichtern, indem es sie bei der Suche nach Partnern für Maßnahmen der dezentralen Zusammenarbeit unterstützt. Durch dieses System können zudem Überschneidungen vermieden und die Kooperationsmaßnahmen auf jene Bereiche konzentriert werden, in denen ein Mehrwert zu erwarten ist.

3.3.4 Netzwerke in der EU und in den Partnerländern – Stärkung von Partnerschaften/ Twinning zwischen Gebietskörperschaften

Kulturelle und institutionelle Partnerschaften (Twinning) zwischen Gebietskörperschaften in der EU und den Partnerländern haben eine lange Tradition des Erfolgs. Viele der Partnerschaften, auf denen die heutige dezentrale Zusammenarbeit basiert, sind aus dem Twinning-Prozess hervorgegangen. Die Kommission schlägt vor, dass die **EU sich für eine intensivere Nutzung der Twinning-Partnerschaften einsetzt, um den Erfahrungsaustausch zu fördern** und engere und stärker langfristig orientierte Entwicklungspartnerschaften aufzubauen.

Die EU und die Gebietskörperschaften der EU sollten **die Rolle der nationalen Verbände von Gebietskörperschaften in den Partnerländern stärken**, damit diese an dem ihr Land betreffenden politischen Dialog teilnehmen können (z.B. im Rahmen der gemeinsamen Ausarbeitung der Länderstrategiepapiere mit der Europäischen Kommission). Die Unterstützung für nationale Verbände von Gebietskörperschaften in der EU und in den Partnerländern ist zudem wichtig für eine stärkere gegenseitige Rechenschaftspflicht der lokalen und der zentralstaatlichen Regierungsinstanzen.

4. AUSBLICK

Die Mitteilung macht deutlich, dass die Gebietskörperschaften in jüngster Zeit als Entwicklungsakteure zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Außerdem werden die Grundzüge einer Aktionsstrategie auf EU-Ebene skizziert. Mit dieser Mitteilung soll ein Prozess in Gang gebracht werden, der bewirkt, dass die Gebietskörperschaften im Rahmen eines koordinierten und strategisch ausgerichteten Konzepts verstärkt an der Konzeption und Umsetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen beteiligt werden.

Die Kommission ersucht daher den Rat, die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten, den Ausschuss der Regionen, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und das Europäische Parlament, unter Bezug auf die oben genannten Instrumente die Ausarbeitung eines ganzheitlichen Ansatzes zur Förderung der Gebietskörperschaften in ihrer Rolle als Entwicklungsakteure auf globaler, europäischer und nationaler Ebene zu unterstützen.