



Eileen Keller

Städte- und Kommunalpartnerschaften – Kooperationsinstrument par excellence



Eines der etabliertesten und ältesten Instrumente zur internationalen Kooperation auf kommunaler bzw. substaatlicher Ebene in Europa sind die Städte- und Kommunalpartnerschaften. Während diese vor allem in der Anfangszeit nach Ende des Zweiten Weltkrieges mit dem Ziel der Annäherung und der Aussöhnung geschaffen wurden, haben sich die Aktivitäten im Laufe der Zeit immer wieder den Gegebenheiten des zusammenwachsenden Europas angepasst und den europäischen Integrationsprozess gestärkt. Im Folgenden werden einige zentrale Aspekte und jüngere Forschungsergebnisse zu den Eigenschaften und zur Funktionsweise dieses „kommunalen Europas“, das Bürger sozusagen „von unten“ miteinander verbindet, dargestellt.

Rund 20.000 Städte- und Kommunalpartnerschaften gibt es im erweiterten Europa. In vielen Fällen wurden diese mit dem Aufsetzen einer Partnerschaftsurkunde formalisiert und damit dauerhaft etabliert. Auch wenn es immer wieder vorkommt, dass auch solche Partnerschaften „einschlafen“ – etwa weil ein neuer Bürgermeister kein Interesse hat oder weil ehrenamtliche Unterstützung fehlt –, so verleiht die auf unbegrenzte Zeit geformte Partnerschaft den Beziehungen oftmals eine besondere Stabilität, die in vielen Fällen eine andere Qualität aufweist als die eher projekt- und themenbezogene Zusammenarbeit vor allem größerer Städte und Gebietskörperschaften in europäischen und internationalen Netzwerken. Es handelt sich mit anderen Worten um komplementäre Formen des grenzüberschreitenden Engagements.

Formen und Aktivitäten

Der numerisch weitaus größte Teil der europäischen Partnerschaften verbindet paarweise Städte und Kommunen zweier Länder miteinander, die sich aufgrund ganz unterschiedlicher Beweggründe und Umstände (persönliche Begegnungen bei einer Skiausfahrt, technische Hilfe bei einem Grubenunglück, beides Weinanbaugebiete...) zustande kamen. Organisatorisch werden diese unterschiedlich getragen. Während sich in einigen Fällen die Stadt oder die Kommune hauptsächlich um die Partnerschaft kümmert, sind es in anderen Partnerschaften vor allem Vereine oder ein Partnerschaftskomitee. Daneben gibt es zahlreiche Formen der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit.

Neben Städten und Kommunen haben sich auch andere Gebietskörperschaften „verschwistert“ – Landkreise ebenso wie ganze Regionen. Hierfür beispielhaft ist die lebendige Partnerschaft zwischen dem Bezirk Unterfranken und dem nordfranzösischen Departement Calvados. Darüber hinaus gibt es

Ringpartnerschaften, in die drei oder sogar vier Städte oder Kommunen mit gemeinsamen Begegnungen und Aktivitäten eingebunden sind. Auch auf größerer Ebene gibt es solche Verbünde – etwa die „4 Motoren“: Baden-Württemberg, Katalonien, Auvergne-Rhône-Alpes und die Lombardei.

In der Praxis werden diese Partnerschaften in unterschiedlicher und vielfältiger Weise genutzt. In vielen Fällen gibt es Begegnungen zwischen den Bürgermeistern und Gemeinderäten. Auch Kommunalverwaltungen nutzen die Kontakte zum Partner, etwa für den Fachaustausch. Zentral sind darüber hinaus Bürger- und Vereinsbegegnungen ebenso wie der Schulaustausch. Das Spektrum der Formate reicht von der klassischen Bürgerreise über Dritortbegegnungen, Freizeitkamps und dem Praktikantenaustausch bis hin zu sportlichen Turnieren und Ausstellungen der Philatelisten und lokaler Künstler. Darüber hinaus haben Partnerschaften auch ökonomische Aspekte, insbesondere für den lokalen Einzelhandel, wenn etwa regionale Produkte vom Partner auf Messen und Märkten angeboten werden.

Europäische Bedeutung

Angesichts zahlreicher Krisenerscheinungen in Europa sind die Städte- und Kommunalpartnerschaften unlängst wieder in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Wenn es um die Frage des Zusammenhaltes in Europa geht, gibt es kein anderes Instrument oder Programm, das in dieser Breite und so niederschwellig europäische Erfahrungen ermöglicht. Indem beispielsweise Sportvereine in die Partnerstadt fahren und dort an einem internationalen Turnier teilnehmen, werden Zielgruppen erreicht, die sich aus einer eigenen Motivation heraus nie auf ein internationales Austauschprogramm beworben hätten. Austausche ermöglichen in der Regel positive Erfahrungen mit europäischen Partnern, die zum Abbau von Vorurteilen und zur Schaffung intraeuropäischer Bindungen beitragen.



Abb. 1: Beispiele aus lebendigen Partnerschaften (Quelle: Eigene Darstellung)

Nicht zuletzt deshalb hat auch die Europäische Union seit den 1980er Jahren auf die Förderung der Städte- und Kommunalpartnerschaften gesetzt. Aufgrund ihrer großen Anzahl und der flächendeckenden Ausbreitung – in großen Städten wie in ländlichen Kommunen, in Spanien ebenso wie in der Slowakei – gibt es kein anderes Instrument mit einer derartigen Reichweite in Europa. Auch im Aachener Freundschaftsvertrag zwischen Deutschland und Frankreich aus dem vergangenen Jahr wurden die Kommunalpartnerschaften als eine wesentliche Säule der Beziehungen zwischen beiden Ländern anerkannt und ein Bürgerfonds eingerichtet, der ihre Aktivitäten neben anderen Formen bürgerschaftlichen Engagements fördern soll.

Partnerschaften zukunftsfest machen

Trotz des gestiegenen Interesses ist die empirische Datenlage zu den bestehenden Städte- und Kommunalpartnerschaften eher dürftig, gerade was breitere Erhebungen zu Aktivitäten und zur Dynamik in der jüngeren Vergangenheit betrifft. Eine gemeinsame Studie der Bertelsmann Stiftung und des Deutsch-Französischen Instituts hat 2018 eine Bestandsaufnahme der deutsch-französischen Städte- und Kommunalpartner-

schaften gemacht, an der sich rund die Hälfte der 2.100 Partnerschaften beteiligte (Keller 2018). Hierbei zeigte sich, dass die Beziehungen zum Partner überwiegend als gut bewertet und bei über zwei Dritteln auch von den lokalen Entscheidungsträgern wie der Bürgermeisterin als wichtig eingestuft werden.

Viele Partnerschaften haben sich darüber hinaus, wie die Studie zeigt, in der Dauer auch über lange Zeiträume erstaunlich stabil entwickelt (vgl. Tab. 1). Insgesamt sind jüngere Partnerschaften, die nach 1990 gegründet wurden, zwar etwas stabiler, gleichzeitig gibt aber nur gut ein Fünftel der ältesten Partnerschaften, die zwischen 1950 und 1975 gegründet wurden, an, von einer abnehmenden Intensität der Beziehungen betroffen zu sein. Dies ist ein starker Indikator dafür, dass es in vielen Fällen erfolgreich gelingt, die Partnerschaften unabhängig von der Gründungsgeneration und einzelnen Ver-

Gründung	Die Intensität der Beziehungen (ist)...					Gesamt
	abnehmend	stabil	zunehmend	kennt Schwankungen	Sonstiges	
1950 – 1975	97 22%	165 36%	99 22%	81 18%	9 2%	451 100%
1976 – 1989	75 24%	120 37%	67 21%	52 16%	5 2%	319 100%
1990 – 2018	36 12%	160 52%	69 23%	32 11%	7 2%	304 100%
Gesamt	208 19%	445 42%	235 22%	165 15%	21 2%	1074 100%

Tab. 1: Entwicklung der Partnerschaften in Abhängigkeit ihres Alters (Quelle: Bertelsmann Stiftung)



Merkmale zu Kommunalpartnerschaften

- Partnerschaften sind kommunale und zivilgesellschaftliche Infrastrukturen. Sie erfahren im Idealfall kommunale und ehrenamtliche Unterstützung. Partnerschaften richten sich prinzipiell an alle Einwohner und stehen auch den Einrichtungen des öffentlichen Lebens vor Ort offen (Schulen, Kirchen, Vereine...).
- Partnerschaftsarbeit ist Europaarbeit. Erfahrungen wie Gastfreundschaft und Geselligkeit, aber auch die gemeinsame thematische Arbeit tragen zur Stärkung Europas und zur gemeinsamen Handlungsfähigkeit unserer Gesellschaften bei.
- Partnerschaften müssen beständig gepflegt werden. Dies betrifft die Wertschätzung der Verantwortungsträger vor Ort ebenso wie die Beziehungen zum Partner.
- Partnerschaften sind anpassungsfähig. Schwerpunkte und Inhalte einer Partnerschaft ebenso wie Begegnungsformate können sich im Zeitverlauf ändern. Sie existieren nicht losgelöst von gesellschaftlichen Veränderungen, was beispielsweise die Lebensrealität, Kommunikationsformen oder die Freizeitgestaltung betrifft.
- Eine Partnerschaft verschlingt keine Unsummen. In vielen Fällen liegt das Budget bei zum Teil deutlich unter 10.000,- Euro. Entscheidend ist es, bei Bedarf unterschiedliche Formen der Finanzierung zu kombinieren und Möglichkeiten der Mitteleinwerbung, wie beispielsweise durch Verkäufe auf Märkten, gezielt zu nutzen.
- Das Beherrschen der Partnersprache ist keine Voraussetzung für den Austausch. Auch wenn gute Sprachkenntnisse die Kommunikation erleichtern, finden Teilnehmer davon unabhängig Möglichkeiten der Verständigung. Auch im schulischen Bereich muss der Austausch nicht vom Erlernen der jeweiligen Fremdsprache abhängig gemacht werden.

Angepasster Auszug aus: Keller 2019

antwortungsträgern zu stabilisieren. Bemerkenswert ist auch, dass das Vorliegen zunehmend intensiver Beziehungen über alle Altersgruppen der Partnerschaften hinweg quasi identisch ist. Entscheidend ist demnach vor allem, wie die Partnerschaften immer wieder aufs Neue gestaltet und mit Leben gefüllt werden.

Gleichzeitig zeigt sich in der Studie allerdings auch, dass viele Verantwortliche für die Partnerschaften durchaus Schwächen sehen und teilweise mit einer gewissen Skepsis in die Zukunft blicken. Rund 85% der Teilnehmer der Studie wünschen sich mehr aktive Bürger in der Partnerschaft. Weniger als ein Drittel glaubt, dass die eigene Arbeit in der Öffentlichkeit hinreichend wahrgenommen wird. Ein knappes Drittel geht davon aus, dass die Bedeutung der Partnerschaft abnehmen wird.

Es besteht hier also ein gewisser Handlungsbedarf und -druck, um die vielfältigen europäischen Partnerschaften zukunftsfest zu machen. Dies betrifft ihre Sichtbarkeit vor Ort ebenso wie ihre gesellschaftliche Wahrnehmung insgesamt. Im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg hat das Deutsch-Französische Institut ein Weiterbildungsangebot entwickelt und getestet, das zur Professionalisierung der Verantwortungsträger beitragen soll. Im Rahmen von halb- und eintägigen Workshops steht der strukturierte Erfahrungsaustausch zwischen den Verantwortungsträgern einer Region (z.B. eines Landkreises) im Mittelpunkt. Eingebunden werden außerdem Experten aus den Bereichen Jugendarbeit, Projektmanagement, Finanzierung und der interkulturellen Zusammenarbeit, die neue Impulse geben und Hilfestellung anbieten. Dabei zeigt sich, dass derartige Treffen unter Gleichgesinnten motivierend wirken und dazu beitragen, eingespielte Routinen zu überdenken und sich auf Neues einzulassen.

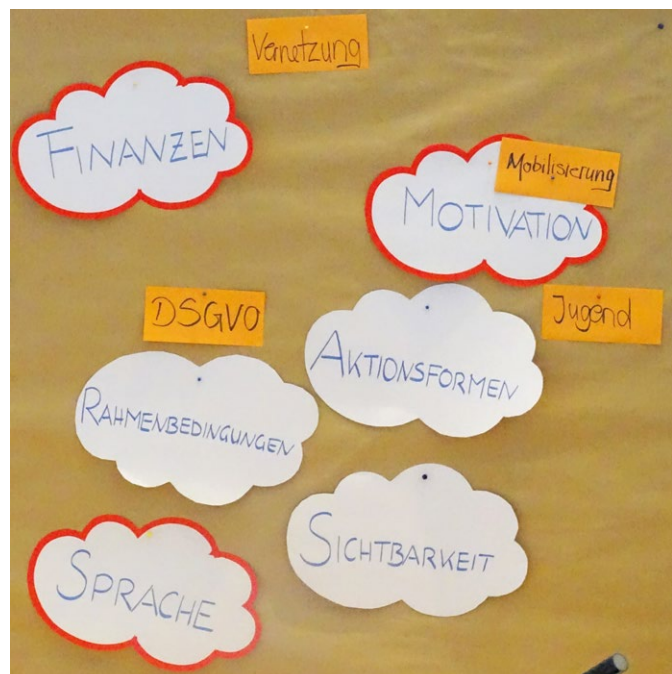


Abb. 2: Partnerschaften stärken. Die Palette der Themen, zu denen bei vielen Verantwortlichen für Städte- und Kommunalpartnerschaften Austausch- und Informationsbedarf besteht, ist breit. (Quelle: dfi)

Fazit

Festzuhalten ist: Partnerschaften sind keine Kaffeefahrten. Das immer wieder bemühte Bild von Kommunalpolitikern, die sich auf Kosten des Steuerzahlers den Bauch vollschlagen und sich während ihrer Arbeitszeit im Ausland vergnügen, wird der Sache nicht gerecht. Man mag nicht in Abrede stellen, dass bei Begegnungen oft gut gegessen wird und es fröhliche Momente gibt, das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass dabei belastbare Beziehungen entstehen, in der Regel diverse kommunalpolitische Themen besprochen werden, zumeist Bürger eingebunden sind und eine Infrastruktur gepflegt wird, die prinzipiell der ganzen Kommune und dem Zusammenhalt in Europa insgesamt zugutekommt.



Überdies kann man nicht alle Partnerschaften über einen Kamm scheren. Die Fälle, in denen die Partnerschaft als ein Relikt aus einer anderen Zeit erscheint und der Partnerschaft kaum Zukunftschancen eingeräumt werden, gibt es. In vielen anderen Kommunen ist die Pflege der Partnerschaft allerdings hochprofessionell, die institutionelle Verankerung vor Ort breit und das Interesse auch der jüngeren Bevölkerung beachtlich. Natürlich haben sich die Rahmenbedingungen geändert – Reisen ist einfacher geworden und andere Länder mögen exotischer als europäische Partner erscheinen, aber eine Kommunalpartnerschaft lässt sich eben nicht auf touristische Aspekte reduzieren – und das muss man – und kann man – auch entsprechend vermitteln.

Dass Kommunalpartnerschaften keine „Schön-Wetter-Veranstaltungen“ sind, wird in bemerkenswerter Deutlichkeit auch in der derzeitigen Krise deutlich. Vertreter der Partnerschaften stehen in vielen Fällen in engem Austausch miteinander und sammeln zum Teil Gelder, Masken und andere medizinische Güter für die Partner in den schwer gebeutelten Regionen in Spanien, Italien, Großbritannien und Frankreich. Vereinzelt wurden auch Covid-19-Patienten aus den betroffenen Regionen in Krankenhäusern des Partners behandelt. Gleichzeitig entstehen neue Formen der Zusammenarbeit. Es werden Bilder und Grußbotschaften für die Partner angefertigt, Zoom-Treffen angebahnt und zeitgleiche Aktionen organisiert, die über Youtube, Facebook etc. geteilt werden (s. auch Keller 2020). Auch diese Aktivitäten zeugen davon, wie wandelbar und anpassungsfähig die europäischen Partnerschaften sind.

Dr. Eileen Keller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutsch-Französischen Institut in Ludwigsburg

Das Deutsch-Französische Institut (dfi) ist ein unabhängiges Forschungs-, Dokumentations- und Beratungszentrum zu Frankreich und den deutsch-französischen Beziehungen in ihrem europäischen Umfeld. Als Plattform für den Dialog von Akteuren beider Länder war das Institut seit seiner Gründung 1948 in die Entstehung der Kommunalpartnerschaftsbewegung involviert und hat diese über die Jahrzehnte in unterschiedlichen Formaten begleitet.

Weitere Informationen:

<https://www.dfi.de/index.php>

Quellen:

Keller, Eileen (2019): Das kommunale Europa stärken. Praktische Erfahrungen aus der Partnerschaftsarbeit. Hrsg.: Staatministerium Baden-Württemberg, Deutsch-Französisches Institut (dfi), https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/Sonstige/KommunPartnerschaften_2019-06-19.pdf

Keller, Eileen (2018): Städtepartnerschaften – den europäischen Bürgersinn stärken. Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut, Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSI/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Staedtepartnerschaften_2018_dt.pdf

Keller, Eileen (2020): Europäische Partnerschaften in der Coronakrise. Dfi aktuell 2|2020, https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/dfi-aktuell/2020/dfi-aktuell_2-2020_D.pdf#page=4

Städtebau-, Bauordnungsrecht, Raumordnung

Die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB

Montag, 14. September 2020 in Hamburg

Die Schwierigkeit bei der Anwendung des § 34 BauGB liegt in der Praxis darin, dass die Rechtsprechung keinen klaren Rahmen vorgibt, wie weit die „nähere Umgebung“ um ein Baugrundstück reicht. Es hängt vielmehr von der Würdigung der konkreten Örtlichkeiten im Einzelfall ab, welche Umgebungsbebauung maßgeblich ist. Das Seminar soll durch zahlreiche Fallbeispiele aus der Rechtsprechung (insbesondere anhand von Luftbildern) helfen, in der Praxis eine rechtssichere Beurteilung vornehmen zu können. Insbesondere wird an Praxisfällen dargelegt, welche Umgebungsbebauung tatsächlich die „nähere Umgebung prägt“ (Fremdkörper, Ausreißer, illegale Nutzungen etc.), wann es zulässig ist, den vorhandenen Rahmen zu überschreiten bzw. wann Einzelhandelsansiedlungen aufgrund von schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsgebiete unzulässig sind. Im Hinblick auf vermehrt vorkommende Nachbarklagen ist es zudem wichtig, diejenigen Kriterien des § 34 BauGB herauszuarbeiten, die auch dem Nachbarnschutz dienen. Hierzu zählen u. a. der Gebietserhaltungsanspruch, das Rücksichtnahmegebot und die Doppelhausrechtsprechung. Nutzen Sie die Möglichkeit, vorab konkrete Fallkonstellationen und Fragen zu übermitteln und zum Gegenstand der Veranstaltung zu machen. Übersenden Sie diese bitte per E-Mail an gst-nord@vhw.de.

Ihr Referent:

Dr. Markus Johlen, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft, Köln

Tagungsort:

Montag, 14. September 2020

Empire Riverside Hotel
Bernhard-Nocht-Str. 97
20359 Hamburg
Telefon: 040 31119-0

Tagungsgebühren:

310,00 Euro für Mitglieder des vhw
375,00 Euro für Nichtmitglieder

Weitere Informationen:

Tel.: 0511/984225-0 oder www.vhw.de