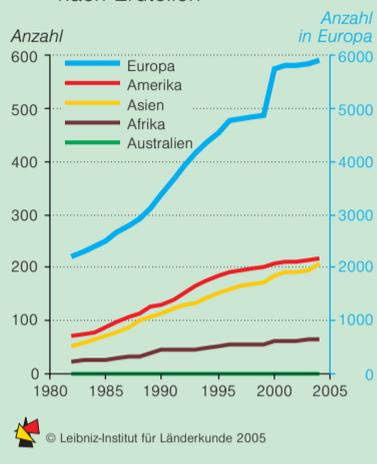


Kommunale Auslandsbeziehungen

Alois Mayr

1 Kommunale Partnerschaften 1982-2004 nach Erdteilen



Anbahnung und Pflege auswärtiger Beziehungen sind gemeinhin Staatsaufgaben. Doch inzwischen spielen weltweit auch nachgeordnete Gebietskörperschaften, darunter Kreise, Städte und Gemeinden, eine bedeutsame Rolle, wengleich im Rahmen begrenzter Zuständigkeit und eingeordnet in die jeweiligen zwischenstaatlichen Beziehungen (MAYER 1986).

Nach dem unsäglichen Leid des Zweiten Weltkriegs waren es gerade die Städte und Gemeinden, die entschei-

dende Beiträge zur Aussöhnung sowie Begründung und Vertiefung zwischenmenschlicher Beziehungen über Staatsgrenzen hinweg einleiteten und förderten. Wissenschaftler und Politiker riefen zu einem Neuaufbau Europas von unten auf, durch die Gemeinden und ihre Bürger. Auch in den USA und in Ostasien gab es Appelle an die Gemeinden, sich mit den früheren Kriegsgegnern auszusöhnen, weltweit Kontakte aufzunehmen und den internationalen Erfahrungsaustausch zu suchen.

Der 1949 in Straßburg gegründete Europarat trat von Anfang an dafür ein, am Werk der europäischen Einigung auch die Gesamtheit der Gemeinden zu beteiligen. 1957 konstituierte sich eine Europa-Konferenz der Gemeindevertreter (Rat der Gemeinden Europas und Internationale Bürgermeisterunion), die 1985 zur Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas erweitert wurde. Schon in den späten 1940er und frühen 1950er Jahren gab es insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland erste Jugendaustauschprogramme und Städtepartnerschaften.

Städtepartnerschaften

Die Idee der Städtepartnerschaft hat sich in dem Ausmaß weiterentwickelt, in dem das Bedürfnis nach Austausch von Erfahrungen in allen Bereichen des

kommunalen Lebens gewachsen ist. Hinzu kam der Wunsch nach Unterstützung von Kommunen in der Dritten Welt. Mit Hilfe von Dokumentationen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) lassen sich die zahlenmäßige Entwicklung und die räumliche Verteilung der kommunalen Auslandsbeziehungen erfassen 1 2. Nach einer Initialphase in den 1950er und frühen 1960er Jahren gab es 1982 in der Bundesrepublik Deutschland bereits 2060 Städtepartnerschaften, davon 94% mit Partnern in Europa. Auch im kommunistischen östlichen Europa und zwischen den beiden Gesellschaftssystemen entstanden kommunale Verbindungen, z.B. die bereits 1962 eingegangenen Partnerschaften Leipzigs mit Birmingham und mit Bologna. Sie wurden von östlicher Seite als Zeichen für Weltoffenheit und internationale Akzeptanz gesehen, auch wenn sie meist weniger intensiv gepflegt wurden als die zu osteuropäischen Städtepartnern.

Parallel zum politischen Entspannungsprozess wurden Ende der 1980er Jahre, erst recht aber in Folge der politischen Wende zu Anfang der 1990er Jahre zahlreiche binationale und gleichzeitig sehr viele (1995) deutsch-deut-

Städtepartnerschaften i.w.S. (*engl.* town partnerships, *frz.* jumelages) sind umgangssprachlich alle Auslandsverbindungen von Kommunen, und zwar von Gemeinden mit Stadtrecht, sonstigen Gemeinden und Kreisen als Gemeindeverbänden; auch Stadtbezirke oder Stadtteile, die häufig früher selbständige Gemeinden waren, können Städtepartnerschaften unterhalten. Nach der Intensität sind zu unterscheiden:

- **Städtepartnerschaften i.e.S.** – förmliche, zeitlich und sachlich nicht begrenzte Vereinbarungen, die auf einem Partnerschaftsvertrag oder einer Partnerschaftsurkunde beruhen
- **Städtefreundschaften** – Verbindungen, die auf einer Vereinbarung beruhen, aber zeitlich begrenzt sind und/oder genau spezifizierte Projekte der Beziehung nennen
- **Kontakte** – Verbindungen ohne förmliche Festigung

In den Abbildungen dieses Beitrags sind alle drei Typen zusammengefasst. Einige Verbindungen des zweiten und dritten Typs sind aus Städtepartnerschaften hervorgegangen, bei denen westdeutsche Kommunen Verpflichtungen zur Pflege des kulturellen Erbes von Städten, Gemeinden und Kreisen in den Ostgebieten des ehemaligen Deutschen Reiches übernommen haben.

Partnerstädte werden auch als Schwesterstädte bezeichnet (*engl.* sister cities, *frz.* villes jumelées).

2 Deutsche Städtepartnerschaften 2004 nach Staaten



sche Städtepartnerschaften begründet (hier nicht berücksichtigt). Im vereinigten Deutschland stieg die Zahl der internationalen Verbindungen von 4010 (1993) – davon 303 von Kommunen der neuen Länder (BVKS/RGRE 1993, S. 5) – auf 6132 (1998) an. Dass dabei weiterhin die Partnerschaften mit Kommunen in europäischen Ländern dominierten (rd. 90%), ist angesichts der räumlichen Nähe verständlich; aber die steigende Zahl von Verbindungen zu andere Kontinente macht deutlich, dass ein weltumspannendes Netzwerk der Zusammenarbeit entstanden ist.

Von den rund 6350 kommunalen Partnerschaften des Jahres 2004 (nach RGRE) entfielen mit Abstand die meisten auf Frankreich (ca. 35%). Dies ist ein beredtes Zeichen für den beiderseitigen Willen zur Aussöhnung und freundschaftlichen Verbundenheit zweier Völker, die sich früher als Erzfeinde betrachteten **6**. Der schnelle Zuwachs kommunaler Verbindungen zu den ehemals kommunistischen Ländern in Ostmittel- und Osteuropa, insbesondere zu Polen **4 5**, macht deutlich, wie groß der Wunsch nach Verständigung und Zusammenarbeit auch mit den Nachbarn im Osten ist. Die relativ große Anzahl an Partnerschaften mit Kommunen in Israel, Nicaragua und Ruanda steht für die Anerkennung einer besonderen aus der Geschichte erwachsenen Verantwortung für das jüdische Volk und die Bereitschaft zu tätiger humanitärer und technischer Hilfe in der Dritten Welt.

Nach einer französischen Untersuchung (CHOMBARD-GAUDIN 1999) weisen die französischen Städte, die eine Partnerschaft mit deutschen eingegangen waren (36% der insgesamt rd. 5700 franz. Städtepartnerschaften) deutliche räumliche Muster auf. Sie konzentrieren sich vorwiegend in den Großräumen Paris und Lille, in Elsass-Lothringen, in Burgund und im Rhônetal. In Burgund beziehen sich – wohl mitbedingt durch eine schon vor dem Deutsch-Französischen Vertrag von 1953 geschlossene regionale Partnerschaft mit dem Land Rheinland-Pfalz – 55% aller Städtepartnerschaften auf deutsche Kommunen.

Multiple Orientierung der Gemeinden

Bei der letzten Umfrage des RGRE wurden 1998 in Deutschland rd. 7500 kommunale Gebietskörperschaften mit 1000 und mehr Einwohnern angeschrieben, von denen sich 4742 an der Umfrage beteiligten. Von diesen meldeten 1951 (41%), dass sie (noch) keine partnerschaftlichen Auslandskontakte pflegten; 2791 Städte und Gemeinden (59%) berichteten über insgesamt 5747



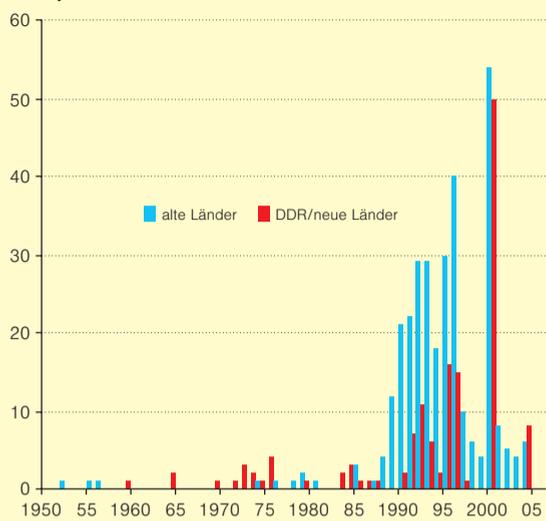
bestehende partnerschaftliche Beziehungen, d.h. durchschnittlich zwei. Die Zahl kann bei größeren Mittelstädten und bei Großstädten durchaus bei acht bis zwölf liegen. Die meisten Städte haben sukzessive ein repräsentatives Spektrum kommunaler Partner aufgebaut; einige haben die Anzahl ihrer Partnerstädte begrenzt, um Kontakte angemessen

pflegen zu können (z.B. Essen oder Heidelberg mit je fünf Partnern), andere streben bewusst an, möglichst viele Partner und damit „Freunde in aller Welt“ zu haben. Köln hat z.B. 46 Städtepartnerschaften und -freundschaften, von denen 39 durch die Gesamtstadt und sieben von eingemeindeten Stadtteilen gepflegt werden (►► Abb. 6 in der

Einführung, S. 17); Berlin kommt gar auf 94 kommunale Verbindungen, darunter 19 gesamtstädtische mit Metropolen in aller Welt, die restlichen sind Partnerschaften der Stadtbezirke.

Verallgemeinernd sind die kommunalen Auslandsbeziehungen deutscher Städte **3** überwiegend von einer Dominanz der europäischen Partner sowie →

**4 Deutschland – Polen
Anzahl der pro Jahr geschlossenen Städtepartnerschaften 1952-2004**



© Leibniz-Institut für Länderkunde 2005

durch zwei bis drei außereuropäische Städtepartner gekennzeichnet, während sich die zeitliche Abfolge, in der die Vereinbarungen entstanden, von Stadt zu Stadt deutlich unterscheidet.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Städtepartnerschaften sind Elemente der Stadtpolitik. Sie kommen in der Regel aufgrund von Bemühungen offizieller oder privater Akteure, oft aber auch durch Zufälle zustande. Aus kommunaler Sicht sind ein vielseitiger Erfahrungsaustausch und die Förderung unterschiedlichster Tätigkeitsfelder von besonderem Interesse. Sie betreffen z.B.

- Aspekte der Wirtschaftsförderung
 - die Organisation von Kultur- und Freizeiteinrichtungen
 - Raumordnung, Städtebau und Verkehrswesen
 - Aspekte des Wohnungsbaus
 - die Eingliederung von Behinderten
 - die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
 - die berufliche Bildung
 - die Drogenbekämpfung
 - Maßnahmen zur Verhütung von Kriminalität
 - den Einsatz neuer Technologien
- Je größer die „Verwandtschaft“ von Partnerstädten nach Strukturen, Funktionen und Problemen ist, umso effekti-

ver wird der kommunale Austausch. Häufig gehen strukturverwandte Städte Verbindungen ein, z.B. Industrie- oder Hafenstädte, Messestädte, Universitätsstädte, Kurorte und Wintersportzentren, national bedeutsame Metropolen oder ländliche Gemeinden im Einzugsbereich von Oberzentren. Sehr verbreitet sind auch partnerschaftliche Beziehungen zwischen Grenzstädten (mit besonderer Zunahme in Ostmittel- und Osteuropa seit 1989/90) sowie zwischen namensgleichen oder namensähnlichen Kommunen.

Besonders berührend sind die Städtepartnerschaften, die aus Treffen ehemaliger Kriegsgefangener, Spätheimkehrer und Zwangsarbeiter hervorgegangen sind, oder die Besuche von früher politisch Verfolgten, z.B. ehemaligen jüdischen Mitbürgern, als Ausgangspunkt haben.

Die Pflege eingegangener Partnerschaften sollte nicht nur eine Angelegenheit der Bürgermeister, Ratsmitglieder und leitenden Verwaltungsbeamten bleiben („Ratstourismus“), sondern möglichst breit von der Bürgerschaft mitgetragen werden. Dazu sind unterschiedlichste Formen des Austausches notwendig (nach EK 1991, S. 22-24, erweitert):

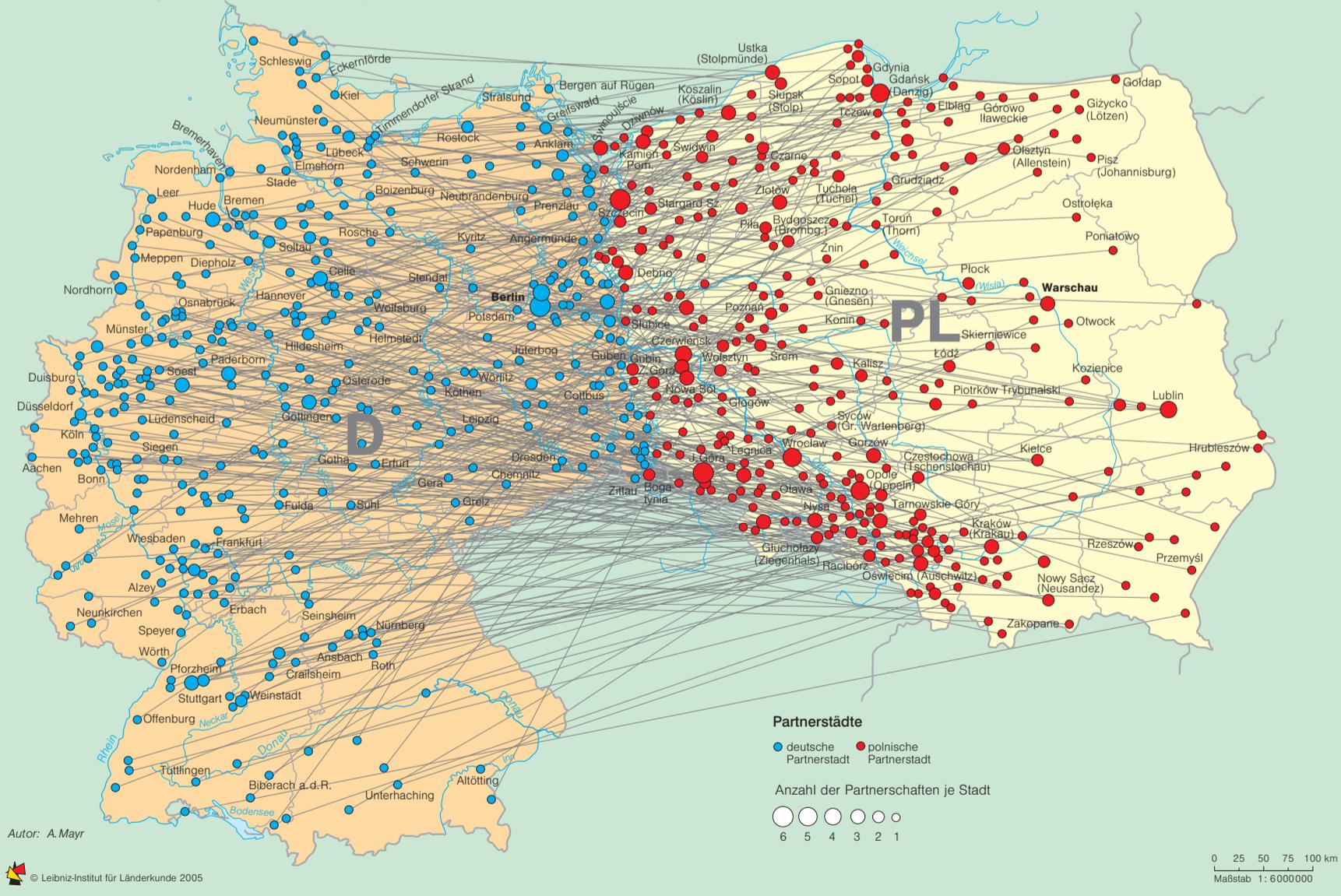
- sportliche Begegnungen

- Austausch im schulischen und universitären Bereich
- Kulturaustausch und Vermittlung von Kenntnissen über die anderen Partnerstädte
- Austauschbeziehungen mit dem Ziel humanitärer Hilfeleistung
- Förderung von Fach- und Hobbykontakten

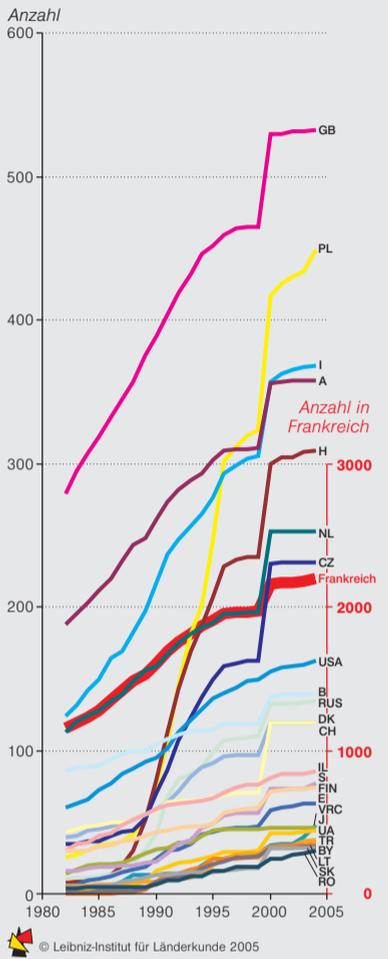
Partnerschaften werden nicht nur durch regelmäßigen Austausch und häufige Begegnungen gepflegt, sondern auch symbolisch dokumentiert, z.B. durch

- Hinweisschilder am Ortseingang (Name der Partnerstädte, „Gemeinde Europas“)
- Benennung von Straßen und Plätzen
- Entfernungstafeln zu Partnerstädten
- Errichtung von Denkmälern, Benennung von Gebäuden oder Räumen
- Einladungen zur Mitwirkung an Festen, Messen und Ausstellungen
- Berichterstattung in den Medien, Erarbeitung von Dokumentationen und Festschriften

5 Deutsch-polnische Städtepartnerschaften 2004



6 Kommunale Partnerschaften 1982-2004 nach den wichtigsten Staaten



Angesichts von Nationalismus und Ausländerfeindlichkeit können Städtepartnerschaften wichtige Beiträge zum interkulturellen Lernen und zur Völkerverständigung leisten (BVKS/RGRE 1993, S. 5); sie sind gelebte Friedensbewegungen.

Städtebünde der Neuzeit

Interkommunale Kooperation und Städtebündnisse – auch über Staatsgrenzen hinweg – hat es zu allen Zeiten gegeben. Erwähnt seien der Rheinische Städtebund (gegründet bzw. neu gegründet 1254/1381) und der Schwäbische Bund (gegründet 1376) im Westen und Südwesten des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, die den Landfrieden sichern sollten und sich später gegen Territorialherren richteten.

Als internationales Bündnis von Handelsstädten errang ab ca. 1370 die Deutsche Hanse große Bedeutung. Unter der unbestrittenen Führung Lübecks gehörten ihr ca. 200 Mitgliedsstädte im Nord- und Ostseeraum sowie im Binnenland an. Mittelpunkte waren u.a. eigene Hansekontore in Brügge, London, Bergen, Visby (Gotland) und Nowgo-

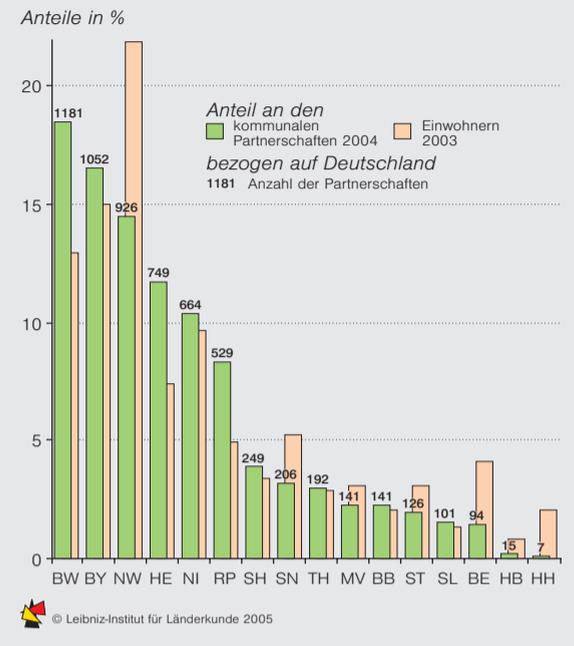
rod. Ziel der Hanse war es, Bürger- und Handelsfreiheiten gegen Übergriffe und Willkür von Territorialfürsten und Adligen zu verteidigen. Sie vereinigte die Nord- und Ostseeländer zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum und hielt bis 1669 – zuletzt mit nur noch 6 Mitgliedern – regelmäßige Hansetage ab. Die Städte Hamburg, Bremen, Lübeck, Wismar, Rostock, Stralsund, Demmin und Greifswald führen die Bezeichnung Hansestadt in ihrem Namen.

Ein 1980 neu gegründeter Internationaler Hansebund mit Sitz in Lübeck und ca. 130 Mitgliedern aus vielen Staaten Europas knüpft an die Tradition des Mittelalters an und möchte die Interessen der Städte als wirtschaftliche und kulturelle Zentren im Europa der Nationen wahren und stärken; dazu zählen u.a. die „Hansetage der Neuzeit“ (2004 in Turku/Finnland). Aktivitätsschwerpunkte liegen im Bereich der Geschichtspflege, kultureller Veranstaltungen sowie der Förderung von Handel und Fremdenverkehr.

Mit Sitz in Brüssel wurde 1986 das Länder übergreifende Städtenetzwerk der Eurocities gegründet, dem z.Z. 120 Großstädte aus 31 europäischen Staaten angehören, darunter zwölf aus Deutschland **8**. Eurocities versucht seine Mitgliedsstädte enger zu vernetzen und betreibt Lobbyarbeit für einen stärkeren Einfluss der Städte auf die Politik der Europäischen Union, die angesichts der wachsenden europäischen Integration und der Globalisierung immer wichtiger wird.

Die Instrumente der bilateralen Städtepartnerschaften, des Internationalen Hansebundes der Neuzeit und des gesamteuropäischen Städtenetzwerks Eurocities sind somit sich ergänzende Beiträge zur Pflege kommunaler Auslandsbeziehungen. ♦

7 Kommunale Partnerschaften mit dem Ausland 2004 nach Ländern



8 Eurocities 2001

