



Kai Pfundheller

Städtepartnerschaften – alternative Außenpolitik der Kommunen

Verlag Barbara Budrich



Kai Pfundheller
Städtepartnerschaften – alternative Außenpolitik
der Kommunen

Kai Pfundheller

Städtepartnerschaften –
alternative Außenpolitik
der Kommunen

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2014 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-8474-0159-9 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-0444-6 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Lektorat: Ulrike Weingärtner, Gründau

Danksagung

„Ein Saurierskelett wird in Tibet gefunden, vor Taiwan läuft ein Schiff auf ein Riff. [...] Irgendwo in Afrika putscht diese Nacht das Militär und ein Lover in Rom schwört: „Nein, dich gebe ich nicht mehr her!“ Und der Planet dreht sich weiter, als ob nichts wäre, durch das All wie ein blauer Ballon, unbeirrt, Jahrmillionen, was auch passiert, souverän, ohne Pardon.“ Und als ich das Lied von Bap „Wie‘ne blaue Ballon“ hörte, wollte ich immer hinzufügen, und ich schreibe an dieser Arbeit. Aber Sie haben recht, „dä Planet driecht sich wigger, als ob nix wöhr“. Wenn man solch eine Arbeit schreibt, glaubt man das nicht immer. Ist es dann geschafft, dann hat man plötzlich Zeit darüber nachzudenken, dass man es tatsächlich geschafft hat. Ohne Menschen, die mich auf dem Weg zur Fertigstellung dieses Buches unterstützt und begleitet haben, wäre es nicht möglich gewesen. Dafür möchte ich einfach DANKE sagen: Ganz herzlichen Dank an Prof. Dr. Wichard Woyke, der mich als Doktorvater im besten Sinne schon während des Studiums begleitete, vielen Dank für diese lehrreiche Zeit. Prof. Dr. Schubert danke ich für die hervorragende Unterstützung und die Erstellung des Zweitgutachtens. Vielen Dank an mein Projektteam – Prof. Dr. Andersen, Sigmar Fischer, Staatsminister a.D. Wolfram Kuschke und Prof. Dr. Woyke sowie die Auslandsgesellschaft Deutschland e.V. – mit dem ich während unseres gemeinsamen Projektes die Daten für diese Arbeit sammeln konnte. Danke dafür.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei meinen Interviewpartnern. Ohne ihre offenen Antworten hätte ich diese Untersuchung nicht durchführen können.

Vielen Dank an meine Kollegen, die mich während der heißen Phase entlastet haben, vielen Dank an die Grasp-WG für viele gemeinsame Mensagänge und (wissenschaftlichen) Diskussionen, vielen Dank an den Zölibat für die spannenden Kicks! Danke an André Manke und Markus Lörwald für die vielen Einsichten und Ratschläge, danke Uwe Hunger für deine Anregungen. Herzlichen Dank an das Lektorat Schreibweise für die Korrekturen, herzlichen Dank Thomas Ulbrich für die technische Unterstützung; Word hätte noch viel mehr genervt ohne Sie.

Kira, Leander und meinen Geschwistern danke ich für Ihre offenen Ohren und ihre Ungeduld, die mich angetrieben hat. Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern, die immer an mich geglaubt haben. Und zuletzt – Danke Gabriela, dass Du immer für mich da warst.

Und auch jetzt, wo das Projekt abgeschlossen ist, driecht er sich wigger, als ob nix wöhr. Aber schön ist es trotzdem.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der im Text verwandten Übersichten.....	13
Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen.....	17
1 Einleitung	19
1.1 Forschungsfrage	22
1.2 Aufbau der Arbeit.....	22
1.3 Stand der Forschung.....	24
1.4 Methodisches Vorgehen.....	26
1.4.1 Die quantitative Dimension.....	27
1.4.2 Die qualitative Dimension.....	31
1.5 Definition zentraler Begriffe	40
2 Städtepartnerschaften – ein Blick aus interdisziplinärer Perspektive	45
2.1 Geschichtliche Vorläufer des Instrumentes Städtepartnerschaften	45
2.2 Initiatoren der Städtepartnerschaften in Deutschland.....	47
2.2.1 Die Internationale Bürgermeisterunion (IBU)	48
2.2.2 Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) ...	52
2.3 Städtepartnerschaften in Europa und darüber hinaus – ein Überblick.....	56

2.4	Städtepartnerschaften und das Fach Politikwissenschaft – eine Einordnung	60
2.5	Städtepartnerschaften, Kommunen, nationale Außenpolitik und Weltpolitik.....	68
2.6	Rechtsgrundlagen der kommunalen Außenpolitik	70
2.7	Zwischenfazit	73
3	Zahlenmäßige Entwicklung von Städtepartnerschaften in Deutschland – und speziell in NRW	75
3.1	Städtepartnerschaften in Deutschland, NRW und den anderen Bundesländern	76
3.2	Zeitliche Entwicklung internationaler Städtepartnerschaften in NRW und Deutschland	78
3.3	Zeitliche Entwicklung ausgewählter Städtepartnerschaften in NRW und Deutschland – Frankreich, Großbritannien und Polen.....	86
3.3.1	Städtepartnerschaften mit Frankreich.....	86
3.3.2	Städtepartnerschaften mit Großbritannien und Polen.....	90
3.4	Variablen für die Länderwahl.....	94
3.4.1	Faktor Geschichte.....	95
3.4.2	Entfernung und Sprache	96
3.4.3	Europa-, Bundes- und Landespolitik.....	98
3.5	Zwischenfazit	100

4	Das Fallbeispiel NRW – Gründung und Entwicklung von Städtepartnerschaften	103
4.1	Anzahl von Partnerschaften	103
4.2	Geographische Verteilung der Partnerschaften	106
4.3	Wandel in der Anzahl von Städtepartnerschaften – Aufbau oder Beendigung	109
4.3.1	Beendigung von Städtepartnerschaften	112
4.4	Initiierung von Städtepartnerschaften	115
4.4.1	Exkurs: Einmütigkeit von Ratsentscheidungen.....	117
4.4.2	Initiative zur Partnerschaft bei Kreisen	118
4.5	Motive für die Gründung von Städtepartnerschaften – aus Sicht der Akteure.....	119
4.6	Wege zur Städtepartnerschaft – eine Auswahl.....	127
4.6.1	Initiierung von Städtepartnerschaften	127
4.6.2	Initiierung ost-westdeutscher Städtepartnerschaften – der Sonderfall	131
4.7	Zwischenfazit	133
5	Städtepartnerschaften in der heutigen Praxis	137
5.1	Organisation von Städtepartnerschaften.....	137
5.1.1	Interne Organisation von Städtepartnerschaften	137
5.1.2	Externe Unterstützung und Austausch	142

5.2	Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften.....	149
5.2.1	Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften – die Akteure	149
5.2.1.1	Akteure in den Städtepartnerschaften der Kreise	154
5.2.2	Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften – die Aktionen.....	156
5.2.2.1	Best-Practice-Beispiele	161
5.2.2.2	Symbolische Akte	165
5.2.3	Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften – eine qualitative Einschätzung	166
5.2.3.1	Städtepartnerschaften und ihre Außenwirkungen.....	167
5.2.3.2	Lebendigkeit in den Städtepartnerschaften.....	169
5.2.3.3	Korrelation Initiativgeber – heutige Qualität.....	174
5.2.3.4	Analyse der Ergebnisse	177
5.2.4	Ost-westdeutsche Städtepartnerschaften – das Auslaufen eines Modells.....	180
5.3	Besondere Problemlagen der Städtepartnerschaften	182
5.3.1	Nachwuchsprobleme	183
5.3.2	Finanzen	188
5.3.3	Kommunale Strukturen	191
5.3.4	Personenabhängigkeit.....	194
5.3.5	Konkurrenzangebote	196
5.3.6	Entfernung und Sprache	198

5.4	Zwischenfazit	199
6	Fazit und Ausblick.....	203
7	Empfehlungen für erfolgreiche Städtepartnerschaften	209
7.1	Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Städtepartnerschaften	209
7.2	Empfehlungen für Städtepartnerschaften – das Ob	212
7.2.1	Gründung oder Beendigung von Städtepartnerschaften....	213
7.2.1.1	Beendigung von Städtepartnerschaften	215
7.3	Empfehlungen für Städtepartnerschaften – das Was	216
7.3.1	Fallbeispiel Jugend.....	217
7.3.2	Fallbeispiel Netzwerk.....	219
7.4	Empfehlungen für Städtepartnerschaften – das Wie	221
7.4.1	Die Verwaltung	222
7.4.2	Der (Ober-)Bürgermeister und der Rat	224
7.4.3	Die Zivilgesellschaft	226
7.5	Weiterführende Empfehlungen für Städtepartnerschaften	228
8	Anhang	233
9	Bibliographie.....	241
9.1	Primärliteratur	241
9.2	Sekundärliteratur	243
9.2.1	Monographien	243

9.2.2	Artikel in Zeitschriften, Zeitungen oder Sammelbänden	250
9.2.3	Internetquellen.....	257

Verzeichnis der im Text verwandten Übersichten

Übersicht 1 Teilnahmequoten bei der schriftlichen Befragung.....	30
Übersicht 2 Sample – Städte und Gemeinden – Experteninterviews.....	33
Übersicht 3 Anzahl der Interviewpartner in den untersuchten Städten und Gemeinden.....	36
Übersicht 4 Anzahl der Interviewpartner bezogen auf die Akteursgruppe...	36
Übersicht 5 Verteilung der Städtepartnerschaften in Europa untereinander..	59
Übersicht 6 Nichtstaatliche Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften.....	65
Übersicht 7 Bundesländer und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung.....	76
Übersicht 8 Städtepartnerschaften in Deutschland.....	77
Übersicht 9 Entwicklung der Städtepartnerschaften in Deutschland und NRW seit 1945.....	79
Übersicht 10 Verteilung der Städtepartnerschaften nach Ländern in NRW und Deutschland.....	82
Übersicht 11 Vergleich der Rangzahlen von Städtepartnerschaften in NRW und Deutschland.....	83
Übersicht 12 Zeitliche Entwicklung der Gründung von Städtepartnerschaften mit Frankreich.....	87
Übersicht 13 Zeitliche Entwicklung der Gründung von Städtepartnerschaften mit Großbritannien.....	91
Übersicht 14 Zeitliche Entwicklung der Gründung von Städtepartnerschaften mit Polen.....	91
Übersicht 15 Entwicklungsphasen von Städtepartnerschaften in Deutschland.....	94
Übersicht 16 Städtepartnerschaften pro Stadt und Gemeinde – der Durchschnitt.....	104

Übersicht 17 Städtepartnerschaften pro Kreis – der Durchschnitt.....	106
Übersicht 18 Geographische Verteilung der antwortenden Städte und Gemeinden.....	108
Übersicht 19 Geographische Verteilung der antwortenden Kreise.....	109
Übersicht 20 Planen Sie mittelfristig neue Partnerschaften aufzubauen? (in Prozent).....	110
Übersicht 21 Geographische Lage neuer Städtepartnerschaften (in Prozent).....	112
Übersicht 22 Haben Sie schon Partnerschaften beendet oder planen dies in der Zukunft? (in Prozent).....	114
Übersicht 23 Initiative zur Städtepartnerschaft (in Prozent).....	116
Übersicht 24 Initiative zur Partnerschaft auf deutscher Seite (in Prozent)...	117
Übersicht 25: Initiative zur Partnerschaft (Kreis) (in Prozent).....	118
Übersicht 26 Initiative zur Partnerschaft auf deutscher Seite (in Prozent).....	119
Übersicht 27 Motive für die Gründung von Städtepartnerschaften nach Kategorien in Zahlen.....	123
Übersicht 28 Motive für die Gründung von Städtepartnerschaften der lokalen Gebietskörperschaften nach Kategorien (in Prozent).....	124
Übersicht 29 Organisation – Betreuung der Städtepartnerschaft (in Prozent).....	138
Übersicht 30 Zuständiger Mitarbeiter für die Städtepartnerschaften (in Prozent).....	142
Übersicht 31 Tauschen Sie sich mit anderen Gemeinden/Städten/Kreisen aus über ihre Erfahrung bezüglich Partnerschaften? (in Prozent)....	143
Übersicht 32 Halten Sie einen Austausch für wünschenswert? (in Prozent).....	148

Übersicht 33 Welcher Akteur engagiert sich stark in den Städtepartnerschaften? (in Prozent).....	150
Übersicht 34 Aktivität der Schulen in den Städtepartnerschaften (in Prozent).....	151
Übersicht 35 Welche Gruppen sind bei den Aktivitäten besonders aktiv in der eigenen Gemeinde/Stadt?.....	152
Übersicht 36 Welche gesellschaftlichen Gruppen sind aktiv in den Städtepartnerschaften?.....	153
Übersicht 37 Welcher Akteur engagiert sich stark in den Städtepartnerschaften (Kreis)?.....	155
Übersicht 38 Welche Gruppen sind bei den Aktivitäten besonders aktiv im eigenen Kreis?.....	155
Übersicht 39 Partnerschaftsaktivitäten.....	158
Übersicht 40 Symbolische Akte (in Prozent).....	165
Übersicht 41 Bekanntheit der Städtepartnerschaft(en) (in Prozent).....	168
Übersicht 42 Lebendigkeit der Städtepartnerschaft (in Prozent).....	170
Übersicht 43 Zusammenhang Aktivität und Lebendigkeit (in Prozent).....	171
Übersicht 44 Häufigkeit der wechselseitigen Besuche (in Prozent).....	172
Übersicht 45 Wechselseitige Besuche – Lebendigkeit der Partnerschaft (in Prozent).....	173
Übersicht 46 Entwicklung der Aktivitäten über die Zeit (in Prozent).....	174
Übersicht 47 Zusammenhang Initiative – Lebendigkeit der Städtepartnerschaft (in Prozent).....	175
Übersicht 48 Zusammenhang Initiative – wechselseitige Besuche innerhalb der Städtepartnerschaft (in Prozent).....	176
Übersicht 49 Zusammenhang Initiative – Entwicklung der Städtepartnerschaft über die Zeit (in Prozent).....	177

Übersicht 50 Vergleich deutsch-deutsche und internationale Städtepartnerschaften I (in Prozent).....	181
Übersicht 51 Vergleich deutsch-deutsche und internationale Städtepartnerschaften II.....	181

Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen

AER	Assembly of European Regions
Bad.-W.	Land Baden-Württemberg
Bay.	Land Bayern
B.	Land Berlin
Bbg.	Land Brandenburg
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
DED	Deutsche Entwicklungsdienst
DFJW	Deutsch-Französisches Jugendwerk
DST	Deutscher Städtetag
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GIZ	Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HB	Land (Freie Hansestadt) Bremen
HH	Land (Freie Hansestadt) Hamburg
Hess.	Land Hessen
IBU	Internationale Bürgermeisterunion für deutsch-französische Verständigung
IHK	Industrie- und Handelskammer
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH
IPZ	Institut für europäische Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit
IULA	International Union of Local Authorities – Internationaler Gemeindeverband
MOES	mittel- und osteuropäischen Staaten
M.V.	Land Mecklenburg-Vorpommern
Nds.	Land Niedersachsen
NRW	Land Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl. Organisation for Economic and Co-operation and Development)
RGE	Rat der Gemeinden Europas
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
R.P.	Land Rheinland-Pfalz
Sal.	Land Saarland
Sa.	Land Sachsen
Sa.A.	Land Sachsen-Anhalt

SCI	Sister Cities International
S.H.	Land Schleswig-Holstein
Thür.	Land (Freistaat) Thüringen
UCLG	United Cities and Local Governments
UTO	World Federation of United Cities and Towns
VRE	Verbund der Regionen Europas

Die städtepartnerschaftliche Bewegung fühlt sich den Worten Jean Monnets verpflichtet: „Wir führen nicht Staaten zusammen, sondern Menschen.“
(Europäische Kommission 1997: 18)

1 Einleitung

Der Trappistenorden flüchtete zurzeit der Französischen Revolution, als die Ausübung der Religion verboten wurde, aus Frankreich und fand unter anderem in einer münsterländischen Gemeinde Zuflucht, bis er 60 Jahre später nach Frankreich zurückkehrte. Während der Zeit in Deutschland erfanden die Mönche einen Käse, den sie bis heute herstellen und vertreiben. In den 1960er Jahren wurde über den Käse in einer deutschen Lebensmittelzeitung berichtet. Ein Lehrer aus der münsterländischen Gemeinde, sehr frankreichaffin, hörte von dieser Geschichte, nahm Kontakt mit dem Orden auf und schlug zusammen mit dem Direktor der Käserei, die mittlerweile den Käse industriell in Frankreich vertreibt, den Verwaltungen ihrer Gemeinden den Abschluss einer Städtepartnerschaft vor, der nach einiger Zeit auch erfolgte.

Anfang der 1960er Jahre fuhr eine kleine Gruppe von Schülern¹ eines örtlichen Gymnasiums, getarnt als Franzosen, nach Israel zu einem Schüleraustausch. Der israelische Bürgermeister vor Ort wusste, dass es Deutsche waren, traute sich aber nicht, die Deutschland-Austausche offiziell so kurze Zeit nach dem Holocaust durchzuführen, und kam selbst auf die Idee der Tarnung. Während des Austausches verbrachten die Schüler einige Zeit im Kibbutz und besuchten im Anschluss die israelische Schule. Diese Fahrten wurden mehrere Jahre mit verschiedenen Schulklassen durchgeführt und das Vertrauen der israelischen Offiziellen als auch der Bevölkerung wuchs stetig. Daraus entstand über mehrere Zwischenschritte Anfang der 1980er Jahre eine Städtepartnerschaft.

Ein deutscher Soldat befand sich nach dem Zweiten Weltkrieg in einer kleinen Stadt in Großbritannien in Kriegsgefangenschaft. Dort wurde er von den Einheimischen und insbesondere dem Bauern, bei dem er arbeitete, ausgesprochen gut behandelt. Kaum zurück in Deutschland sprach er mit dem örtlichen Bürgermeister, der wiederum mit einer offiziellen Delegation in die britische Stadt fuhr und vor Ort eine Städtepartnerschaft abschloss.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Studie weitgehend auf doppelte feminine und maskuline Bezeichnungen verzichtet. Überall, wo die maskuline Form verwendet wird, ist in den entsprechenden Fällen auch die feminine Form eingeschlossen. Vor allem in Bezug auf die Interviewpartner wird durchgehend das generische Maskulinum verwendet, da so die Anonymität der Gesprächspartner noch besser gewährleistet werden kann.

Nicht immer sind die Gründe für den Abschluss einer Städtepartnerschaft derart geschichtsträchtig. Aber es sind diese Geschichten, die das Interesse wecken für das Thema Städtepartnerschaft. Es gibt daneben auch andere, profanere Gründe, die zu einer Städtepartnerschaft führen. So wurden beispielsweise die Partnerschaften mit Städten in der ehemaligen Sowjetunion von dem russischen Innenministerium zugelost, wenn es überhaupt zu einem Abschluss kam. Ebenso gab es die berühmt-berüchtigten Urlaubsreisen einzelner (Ober-)Bürgermeister, die mit einer Städtepartnerschaft für die eigene Kommune aus dem Urlaub nach Hause kamen.

Heute zählt die Datenbank des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) 5330 Städtepartnerschaften² zwischen deutschen und ausländischen Kommunen (vgl. [#1](http://www.rgre.de))³. Trotz dieser enorm hohen Anzahl von Städtepartnerschaften und der damit einhergehenden täglichen Arbeit und Kontakte wurde dieses Thema bislang nur sehr wenig wissenschaftlich untersucht.

Analysiert man die zeitliche Entwicklung der Städtepartnerschaften, so wird deutlich, dass die meisten Partnerschaften nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind. Die Schreckenszeit dieses Krieges veranlasste viele Kommunen in Deutschland – aufbauend auf außenpolitischen Ereignissen wie u. a. dem europäischen Integrationsprozess sowie dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag von 1963 – Städtepartnerschaften ins Leben zu rufen. „Frieden durch Begegnung“ lautete das Motto der damaligen Zeit. Städtepartnerschaften haben seitdem einen erheblichen Wandel durchlebt: von der reinen Begegnung der Bürger hin zu Netzwerken, in denen Städte und Gemeinden gemeinsame Projekte initiieren, gemeinsame Resolutionen verabschieden und durch Netzwerkbildung voneinander lernen. Wie hat sich das Instrument Städtepartnerschaft entwickelt seit Ende des Zweiten Weltkrieges? Warum wurden Städtepartnerschaften initiiert und haben sich die Gründe für das Schließen von Städtepartnerschaften seitdem verändert? Wo sind Städtepartnerschaften institutionell in den Verwaltungen verankert, wie werden sie betreut und wer engagiert sich in den Partnerschaften – sind es die Verwaltung und die Politik oder die Zivilgesellschaft? Wie werden Städtepartnerschaften gelebt? Ist die Hochzeit des Instrumentes Städtepartnerschaft vorbei? Wie haben sich insbesondere die Motivation und die Begründung des Instrumentes seitdem verändert bzw. werden heute oder in der Zukunft überhaupt noch Städtepartnerschaften abgeschlossen vor dem Hintergrund der Erfüllung der Aufgabe, Frieden mit den Nachbarstaaten zu schaffen? Ist das

2 Vgl. zu Problemen bei der Zählung der Städtepartnerschaften Kapitel 3.

3 Um den Lesefluss nicht durch ausufernde Links zu behindern, werden im Fließtext nur die Kurzlinks angegeben, erkennbar an den Ziffern. Wenn mehrere Links derselben Webseite, jedoch von unterschiedlichen Seiten, verwandt werden, werden diese durchgängig nummeriert. Der vollständige Link findet sich dann in der Bibliographie unter dem Kapitel Internetquellen, alphabetisch sortiert anhand des Anfangsbuchstabens nach dem www.

Instrument der Städtepartnerschaft vor dem Hintergrund der Globalisierung und des europäischen Integrationsprozesses obsolet? Wozu noch Städtepartnerschaften mit einigen ausgewählten Kommunen eingehen, wenn der nächste Flughafen für die Bürger in unmittelbarer Reichweite ist und damit alle Kommunen der Welt zu bereisen sind? Ist die Gesellschaft heute nicht viel internationaler ausgerichtet, anstatt auf einzelne Städtepartnerschaften eingestellt zu sein?

Auf der anderen Seite bilden Städtepartnerschaften das Zentrum der internationalen Aktivitäten der Kommunen. Sie haben sich zu einem etablierten Instrument entwickelt, das den Gedanken der Völkerverständigung und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit praxis- und bürgernah fördert und ihn damit jenseits aller Versuche auf den höheren politischen Ebenen als gelebte kommunale Wirklichkeit auch bei den Bürgerinnen und Bürgern verankert. Nach Schätzungen von Woeseler begegnen sich jährlich alleine im Rahmen der deutsch-ausländischen Städtepartnerschaften über 3 Millionen Bürger jährlich⁴ (vgl. Woeseler 2006: 413). Viele Bürger sammeln ihre erste Auslandserfahrung im Rahmen von Städtepartnerschaften. Städtepartnerschaften sind erste Wegbereiter, die zu einer starken Internationalisierung der Kommunen, aber auch der Bürger beitragen. Auf Grund der starken EU-28-Zentrierung der Städtepartnerschaften⁵ bedeutet dies, dass diese einen positiven Einfluss auf das Zusammenwachsen der Gesellschaften der EU haben. Sie bilden den Grundstein einer europäischen Zivilgesellschaft durch die zahlreichen Austausch der Bürger, aber auch der Verwaltungen. Dabei sind sie gerade aktuell zu Zeiten der Finanz- und Eurokrise ein Stabilitätsanker des europäischen Integrationsprozesses.⁶

Wie hat sich das Instrument Städtepartnerschaft entwickelt? Wie werden Städtepartnerschaften organisiert und von wem? Welche Aktivitäten werden durchgeführt und aus welchen Gründen werden Städtepartnerschaften geschlossen? Welche Aktivitäten in den Städtepartnerschaften funktionieren und warum? Ist die organisatorische Verankerung der Städtepartnerschaften in allen Kommunen sinnvoll oder besteht dort Verbesserungsbedarf? Auf diese Fragen versucht die vorliegende Arbeit Antworten zu finden.

4 Dies ist eine Schätzzahl, da es nicht möglich ist, die tatsächliche Zahl zu ermitteln. Diese Zahl soll aber einen Eindruck von der Dimension vermitteln.

5 Genaue Zahlen lassen sich nicht nennen, Städtepartnerschaften in Deutschland mit Kommunen der EU-27 machen aber ca. 90 % der Städtepartnerschaften insgesamt aus.

6 So kam den Städtepartnerschaften in den Jahren 2011 und 2012 überregionale Aufmerksamkeit zu, als Bundeskanzlerin Angela Merkel während der Euro-Krise die deutschen Kommunen zum Abschluss von Städtepartnerschaften mit griechischen Kommunen aufrief, um diese beim Aufbau der Kommunalverwaltung zu unterstützen (vgl. www.grde.eu #1, www.vdgg.de #1 sowie www.bundestag.de #1).

Dabei ist die Arbeit zweigeteilt. In den Kapiteln zwei und drei werden die allgemeinen Entwicklungen von Städtepartnerschaften in Deutschland dargestellt. Die Kapitel vier und fünf analysieren die Städtepartnerschaften auf der Basis einer quantitativen Gesamterhebung der Städtepartnerschaften Nordrhein-Westfalens (NRW) – von Städten, Gemeinden und Kreisen – und daraus ableitend 41 Experteninterviews mit Akteuren der Städtepartnerschaften in acht ausgewählten Städten und Gemeinden aus unterschiedlichen Größenklassen in NRW. Die Arbeit beschränkt sich nicht auf eine Länderauswahl, sondern untersucht insgesamt das Instrument Städtepartnerschaft, darunter auch die zahlreichen deutsch-deutschen Städtepartnerschaften. Im Anschluss an ein Fazit und einen Ausblick werden den Hauptakteuren der Partnerschaften, also Politik, Verwaltung sowie Zivilgesellschaft, Empfehlungen für zukunftsfähige Städtepartnerschaften gegeben.

1.1 Forschungsfrage

Städtepartnerschaften haben einen Wandel durchlebt: Sie dienten als Instrument zur Versöhnung der Völker nach dem Zweiten Weltkrieg und bilden heute den Kern der internationalen Tätigkeiten der Städte, Gemeinden und Kreise. Vor diesem Hintergrund lautet die Forschungsfrage der Arbeit: Was sind Städtepartnerschaften aus Sicht der Akteure für die lokale Ebene, welche Veränderungen hat das Instrument seit Ende des Zweiten Weltkrieges bis heute durchlebt, welchen Herausforderungen steht es gegenüber und wie können Städtepartnerschaften zukunftsfähig aufgestellt werden?

1.2 Aufbau der Arbeit

Im Folgenden soll der Aufbau der Arbeit detailliert dargestellt werden, um dem Leser eine Orientierungshilfe zu geben. Dabei muss deutlich herausgestellt werden, dass die empirischen Grundlagen auf zwei unterschiedlichen Quellengruppen beruhen. Während die Kapitel zwei und drei mit externen Daten arbeiten, das heißt mit der Auswertung der Primär- sowie Sekundärliteratur oder beispielsweise Kapitel drei schwerpunktmäßig mit der Datenbank der Städtepartnerschaften des RGRs, basieren Kapitel vier und fünf auf der Analyse der eigenen empirischen Daten. Diese umfasst die quantitative und qualitative Auswertung der Fragebögen und Interviews mit Akteuren der Städte, Gemeinden und Kreise NRWs (vgl. dazu genauer Kapitel 1.4).

Nachdem in dem Einleitungskapitel sowohl der Stand der Forschung, die Fragestellung, die Methodik als auch zentrale Begriffe der Arbeit definiert wurden, richtet das zweite Kapitel den Fokus auf das Instrument Städtepartnerschaften aus interdisziplinärer Sicht. So wird die geschichtliche Entwicklung der Städtepartnerschaften in Deutschland nachgezeichnet. Im Anschluss daran werden die quantitativen Ausmaße von Städtepartnerschaften in Europa und darüber hinaus dargestellt. Danach wird das Instrument Städtepartnerschaften politikwissenschaftlich eingeordnet und die Stellung im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland herausgearbeitet.

Im dritten Kapitel werden die quantitativen Entwicklungen von Städtepartnerschaften in Deutschland und NRW im Vergleich dargestellt, von der Frage, wie viele Städtepartnerschaften die verschiedenen Bundesländer pflegen, bis hin zur zeitlichen Entwicklung und den Länderschwerpunkten des Bundeslandes NRW und Deutschlands im Vergleich. Alle Daten werden dabei für Gesamtdeutschland und NRW im Vergleich aufbereitet, um das Fallbeispiel NRW einordnen zu können und Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszustellen. Im Anschluss daran werden die Entwicklungen der Städtepartnerschaften zwischen Deutschland bzw. NRW und Frankreich, Großbritannien sowie Polen dargestellt. Mit diesen drei Ländern unterhalten sowohl Deutschland als auch NRW die mit Abstand meisten Städtepartnerschaften, nämlich ca. 55 % ihrer Partnerschaften.

Kapitel vier und fünf werten dann die Ergebnisse der Befragung nordrhein-westfälischer Kommunen und Kreise aus. Der Schwerpunkt des Kapitels vier liegt dabei auf der Entwicklung und Gründung von Städtepartnerschaften, von der Anzahl der Städtepartnerschaften über die geographische Verteilung bis hin zur Frage der Initiierung von Städtepartnerschaften und der zugrunde liegenden Motive. Kapitel fünf stellt den heutigen Status quo von Städtepartnerschaften dar und geht dabei auf die Organisation, die aktiven Akteure und die aktuellen Aktivitäten ein. Zudem werden sowohl besondere Problemlagen als auch Erfolgsfaktoren von Städtepartnerschaften dargestellt, bevor dann in Kapitel sechs die Schlussbetrachtung folgt. In Kapitel sieben werden schließlich Empfehlungen für zukunftsfähige Städtepartnerschaften formuliert. Dies geschieht in Unterkapiteln, die sich zum einen mit der Frage beschäftigen, ob und wie neue Städtepartnerschaften abgeschlossen werden sollten, und zum anderen exemplarisch für die Schwerpunkte Jugend und Netzwerk darstellen, wie aussichtsreiche Aktivitäten aussehen können. In den letzten beiden Unterkapiteln werden zuerst organisatorische Empfehlungen für die drei Hauptakteure Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft formuliert, um im Anschluss darzulegen, was EU, Bund sowie das Land als Unterstützung für die Städtepartnerschaften der Kommunen leisten können.

1.3 Stand der Forschung

Literatur, die sich mit der Entwicklung der Städtepartnerschaften in Deutschland oder geographisch darüber hinaus beschäftigt, ist überraschenderweise, trotz der hohen quantitativen Ausmaße der Städtepartnerschaftsbewegung seit Ende des Zweiten Weltkrieges, kaum vorhanden. Diese Arbeit schließt eine seit 30 Jahren währende Forschungslücke, die sich wissenschaftlich systematisch dem Thema Städtepartnerschaften durch eine Vollerhebung der Städtepartnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise NRWs mit sehr hohen Rücklaufquoten zuwendet. Nach wie vor das Standardwerk zum Thema Städtepartnerschaften ist das Buch von Thomas Grunert aus dem Jahr 1981, der den Einfluss der deutsch-französischen Städtepartnerschaften auf den europäischen Integrationsprozess nach den ersten Wahlen zum Europäischen Parlament 1979 untersucht.⁷ Die große Leistung der Arbeit besteht dabei unter anderem in der Verortung der Städtepartnerschaften im politikwissenschaftlichen Kontext. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive nähert sich auch Beate Wagner den Städtepartnerschaften, die deren Einfluss auf die transnationale Sicherheit untersucht, wobei der Untersuchungsgegenstand weniger die Städtepartnerschaften als die transnationalen Beziehungen sind.⁸ Daneben sind noch einzelne Aufsätze zu nennen, die in Sammelbänden veröffentlicht wurden.⁹ Die Arbeiten über Städtepartnerschaften sind im Bereich der Kulturwissenschaften stärker zu finden. Diese Arbeiten rücken dabei die Städtepartnerschaften einzelner Kommunen oder Kreise in den Fokus und legen ihr Hauptaugenmerk auf das Akteurshandeln.¹⁰ Aus rechtswissenschaftlicher Sicht nähert sich Horst Christoph Heberlein dem Instrument Städtepartnerschaft.¹¹ Einen geschichtlichen Überblick bietet Ingo Bautz' Dissertation, die die Anfänge der Städtepartnerschaftsbewegung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sehr detailgetreu nachzeichnet.¹² Mittlerweile geschichtswissenschaftlich ist die Arbeit von Hans Jürgen Garstka¹³ einzuordnen. Zwar handelt es sich bei der Arbeit um eine Dissertation im Fach Politikwissenschaft, diese wurde jedoch bereits vor 40 Jahren verfasst.

Internationale kommunale Beziehungen finden inzwischen in einigen Politiksektoren wie der Umwelt- oder Entwicklungspolitik Berücksichtigung. Hier sind stellvertretend die Dissertationen von Maike Sippel und Martin Steffan sowie das Buch von Claus-Peter Hutter und Fritz-Gerhard Link zu

7 Vgl. Grunert 1981.

8 Vgl. Wagner 1995.

9 Vgl. Engelhardt 1978, Fiedler 2006, Harte 2006, Leitermann 2006, Woeseler 2006, Wolf 2006.

10 Vgl. stellvertretend dazu Fieber 1995 sowie Winkler 2008.

11 Vgl. Heberlein 1989.

12 Vgl. Bautz 2002.

13 Vgl. Garstka 1972.

nennen und die Ausgabe der Zeitschrift *Aus Politik und Zeitgeschichte* (ApuZ) der Bundeszentrale für politische Bildung zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit 2004.¹⁴

Ein besonderer Zweig der Literatur widmet sich – insbesondere in der Zeit der Wiedervereinigung – den ost-westdeutschen Städtepartnerschaften.¹⁵ 2010 wurde eine Studie über die ost-westdeutschen Städtepartnerschaften anlässlich des 20. Jahrestages der Wiedervereinigung durch das Bundesministerium des Inneren in Auftrag gegeben. Durchgeführt hat die Studie das Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS), wobei die ost-westdeutschen Städtepartnerschaften mit dem Schwerpunkt untersucht werden, wie diese sich seither entwickelt haben und welche Aktivitäten heute durchgeführt werden.¹⁶

Die weitaus zahlreichsten Publikationen zum Thema Städtepartnerschaften stammen direkt aus der Praxis: Darin werden Erfahrungen aus der Städtepartnerschaftsarbeit weitergegeben oder aber auf Grund eines Jubiläums die Geschichte der Städtepartnerschaften einer Stadt oder Gemeinde nachgezeichnet.¹⁷ Ein sehr erfahrungsgesättigter Beitrag einer der tragenden Persönlichkeiten der Städtepartnerschaftsbewegung in Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist der Artikel von Norbert Burger.¹⁸

Seltener findet man Auftragsarbeiten von Wissenschaftlern für politische Institutionen, Stiftungen o. a.¹⁹

Sehr hilfreich bei dieser Arbeit waren die Publikationen kommunaler Verbände, wie die interne Mitgliederzeitschrift des RGRs Europakommunal²⁰, die über aktuelle Aktivitäten in den Städtepartnerschaften berichtet, oder die Themenzeitschriften des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Europäisierung von Kommunen oder auch zu Städtepartnerschaften im Besonderen.²¹

Mittlerweile sehr stark wissenschaftlich untersucht ist der Prozess der Europäisierung einzelner politischer Institutionen, also der Einfluss der fort-

14 Vgl. Sippel 2005, Steffan 2000 sowie Hutter und Link 2009 sowie ApuZ 2004, darin im Besonderen die Artikel von Heinz, Langel und Leitermann, Dieckmann und Hohn-Berghorn sowie Nitschke und Marwede.

15 Vgl. stellvertretend dazu Pawlow 1990 sowie von Weizsäcker 1990.

16 Vgl. Christmann, Mahnken, und Apelt 2010 sowie Leibniz-Institut 2010.

17 Vgl. dazu Sticker 1982², Jürgens 2006, Mirek 1984, Lücke 1998 sowie Woessler 1991, 1993, 1995, Amt für Internationale Beziehungen der Stadt Nürnberg 2010.

18 Vgl. Burger 2006.

19 Vgl. Andersen u.a. 2010, Fischer und Kallen 1997, Heinz 2005, Statz und Wohlfahrt 2010.

20 Diese Zeitschrift wird an die Mitglieder des RGRS versandt und mir freundlicherweise per E-Mail ebenfalls zugeschickt.

21 Vgl. dazu Städte- und Gemeindebund 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2011b.

schreitenden europäischen Integration auf diese.²² Pionierarbeit geleistet und den Europäisierungsprozess von Kommunen nachgezeichnet hat dabei der Lehrstuhl von Ulrich von Alemann mit ganz unterschiedlichen Publikationen in diesem Forschungsfeld,²³ aber auch die Dissertation von Stefan Niederhafner ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert.²⁴ Dieser Zweig der Literatur schließt an die Forschung zur Politik des Landes NRW an.²⁵

Auf Grund der schlechten Literaturlage war die zahlreiche graue Literatur zum Thema Städtepartnerschaften hilfreich. Diese beschäftigt sich in Form von Diplom- oder Magisterarbeiten mit der Untersuchung einzelner Städtepartnerschaften und konnte so helfen, das Bild angesichts fehlender anderer Literatur abzurunden.²⁶

1.4 Methodisches Vorgehen

Die empirischen Daten dieser Untersuchung konnten gesammelt werden während des Projektes „Von Städtepartnerschaften zu kommunalen Netzwerken – Kommunale Vernetzung als Motor bürgerschaftlichen Engagements in einer europäischen Öffentlichkeit“, welches im Auftrag des Ministeriums für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde. Dabei sollten neben einer quantitativen Bestandsaufnahme der Städtepartnerschaften in NRW Erfolgsfaktoren für Best-Practice-Beispiele herausgearbeitet werden, die einen Idealtypus erfolgreicher Städtepartnerschaften entwickeln (vgl. zu den Projektzielen Andersen u. a. 2010: 4). In diesem Zusammenhang wurde eine schriftliche Befragung aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden sowie Kreise durchgeführt und anschließend anhand von Best-Practice-Beispielen in acht Städten und Gemeinden 41 Experten der Städtepartnerschaften aus Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft und Medien interviewt. Es wurde also „[...] empirische Sozialforschung bet[rie]ben, um auf diesem Wege systematisch neues sozialwissenschaftliches Wissen hervorzubringen [...]“ (Weischer 2007: 69). Dabei war von Beginn des

22 Vgl. dazu einführend: Beichelt 2009 sowie Sturm und Pehle 2012 und Heinelt und Knodt 2008, auf Landesebene einzelne Artikel aus Hildebrandt und Wolf 2008 oder Leißle 2010. Dazu gibt es zahlreiche Einzelstudien, die den Europäisierungsprozess einzelner politischer Institutionen untersuchen, dafür sei Schulz 2011 mit seiner Untersuchung des deutschen Bundestages stellvertretend genannt.

23 Vgl. Münch 2006 und von Alemann und Münch 2006.

24 Vgl. Niederhafner 2008.

25 Vgl. von Alemann, Gödde, Hummel und Münch 2006 sowie Korte, Florack und Grunden 2006.

26 Vgl. stellvertretend dafür Egger 2003, Kappes 2007 und Thiele 2003.

Projektes an klar, dass sich diese Dissertation mit der oben genannten Forschungsfrage anschließt. Diese Arbeit will dabei eine seit 30 Jahren andauernde Forschungslücke in diesem Gebiet schließen und sich politikwissenschaftlich mit dem Instrument Städtepartnerschaften auseinandersetzen (vgl. dazu Kapitel 1.3).

NRW bietet sich in mehrfacher Hinsicht als Fallbeispiel an, um Städtepartnerschaften in Deutschland zu untersuchen: Es ist das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. Mit seinen mehr als 18 Millionen Einwohnern wäre es im EU-Vergleich das achtgrößte Land nach Einwohnern, hinter Rumänien und vor den Niederlanden (vgl. zu den Zahlen beispielsweise Gruner und Woyke 2007²). Darüber hinaus ist die Untersuchung durch die kommunalen Gebietsreformen zwischen 1966-1975 in NRW praktikabler geworden: So hat NRW heute durch die kommunale Gebietsreform nur noch 31 Kreise (vorher 57), 396 Städte und Gemeinden (2.365), darunter 23 kreisfreie Städte (39) (vgl. Gärtner 2005). Das Argument der Praktikabilität wird besonders im Vergleich zu den anderen Bundesländern deutlich, da NRW vergleichsweise wenige Städte, Gemeinden und Kreise bei sehr hohen Einwohnerzahlen hat. Dahingegen bestehen die nächstgrößeren Bundesländer nach Einwohnerzahl Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen aus einer ungleich höheren Anzahl an Städten und Gemeinden, aber auch an Kreisen (Bayern hat 2056 Städte und Gemeinden und 71 Kreise, Baden-Württemberg 1101/35 und Niedersachsen 1022/38, vgl. dazu Übersicht 7 und Übersicht 8). Im Folgenden sollen nun die verschiedenen Schritte der quantitativen und qualitativen Untersuchung näher erläutert werden.

1.4.1 Die quantitative Dimension

Nachdem in einem ersten Schritt die Sekundärliteratur gesichtet wurde, wurden im Anschluss daran die Fragebögen für die Städte und Gemeinden sowie Kreise konzipiert. Dabei waren die Fragebögen für die Kreise sowie die Städte und Gemeinden gleich, mit dem Unterschied der sprachlichen Anpassung der politischen Begrifflichkeiten, beispielsweise wurde aus der Antwortmöglichkeit „Dem Rat/Politische Parteien“ „Dem Kreistag/Politische Parteien“, oder aus „Wo ist die Betreuung für die Partnerstadt in Ihrer Gemeinde/Stadt angesiedelt?“ wurde „Wo ist die Betreuung für die Partnerschaft in Ihrem Kreis angesiedelt?“, aus (Ober-)Bürgermeister wurde Landrat etc. (vgl. dazu die Anhänge 1-4). Im Juli 2009 wurden je zwei Fragebögen mit jeweils zwei Seiten Umfang postalisch verschickt, adressiert an den (Ober-)Bürgermeister/Landrat:²⁷ der Fragebogen A, der allgemeine

27 Bis auf wenige Ausnahmen haben die für die Städtepartnerschaften zuständigen Verwaltungsmitarbeiter die Fragebögen ausgefüllt und zurückgesandt, in Ein-