

# DIE VERNETZUNG VON STÄDTEN, GEMEINDEN UND REGIONEN IM MITTELMEER- RAUM: OPTIONEN UND PERSPEKTIVEN FÜR DIE GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT IM RAHMEN DER EU- NACHBARSCHAFTSPOLITIK

*Steffen Erdle*



Dr. des. Steffen Erdle war bis zum 15. August 2008 Länderreferent im Regionalteam Afrika/Nahost der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung Berlin.

## EINLEITUNG

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist ein neues Politikfeld der Europäischen Union (EU), das die Beziehungen zu ihren Nachbarn fortan umfassend regeln soll und das eine qualitativ neue Etappe in der europäischen Außenpolitik darstellt. Sie ist zugleich Bestandteil und Ergebnis einer umfassenden Neuordnung der europäischen Politik- und Institutionenlandschaft, die im Zuge der Erweiterungsrunde von 2004 stattgefunden hat. Ihre Zielgruppe sind all jene Länder, die seitdem zu unmittelbaren Nachbarstaaten der erweiterten Union geworden sind und die offiziellen EU-Statements zufolge auch in absehbarer Zukunft keine Beitrittsperspektive haben werden. Es handelt sich hierbei um die drei östlichen Nachbarstaaten Russland, Ukraine und Moldawien (mit Weißrussland als vorerst „ruhendem“ potenziellen Mitglied); die

**Mit der Erweiterung der Europäischen Union und dem Heranrücken an die Krisenherde des Mittel- und Schwarzmeerraums haben sich die Aufgaben der EU-Politik erweitert. Mit einer neuen Nachbarschaftspolitik (ENP) und ihren Hilfsmitteln – Nachbarschaftsaktionsplänen (ENAPs), Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) – soll die bestehende Zusammenarbeit ausgebaut werden. Bedeutung kommt der Mitwirkung subnationaler Akteure zu: Sie könnte gar zur neuen Säule einer ENP werden, die auf *Convergence, Competitive-ness & Employment* und *Territorial Cooperation* abzielt. Die Einbeziehung von Gebietskörperschaften hat Vor- und Nachteile. Zu letzteren zählen etwa die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen der Partner und die Beschränkung vieler Projekte der Cross-Border Cooperation (CBC) auf die küstennahen Regionen. Die Bundesrepublik und vor allem die deutschen politischen Stiftungen können konstruktiv mitarbeiten. Hierbei sollten sie jedoch die Erfordernisse des Partners ebenso im Auge behalten wie die eigenen Interessen und Ziele.**

neun südlichen Mittelmeeranrainer Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Libanon, Jordanien, Syrien und die Palästinensischen Autonomiegebiete (mit Libyen als ebenfalls „ruhendem“ potenziellen Mitglied); sowie die drei südlichen Kaukasusrepubliken Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Die westlichen Balkanstaaten gelten dagegen als potenzielle Anwärter auf eine EU-Mitgliedschaft und fallen somit unter die Pre-Accession Policy der EU.<sup>1</sup>

Die ENP stellt die politische Antwort auf eine mehrfache Erkenntnis dar: (1) dass die EU durch ihre wiederholte Vertiefung und Erweiterung mitunter gewachsene Wirtschafts- und Kulturräume durchschnitten und somit neue Trenn- und Bruchlinien geschaffen hat; (2) dass das Wohlstands- und Entwicklungsgefälle und somit auch das Migrations- und Konfliktpotenzial entlang der EU-Außengrenze dramatisch zugenommen hat; (3) dass die EU immer näher an die geopolitischen Brennpunkte und Krisenherde in der Mittelmeer- und Schwarzmeerregion herangerückt ist; (4) dass mithin die Gestaltungsanforderungen an die EU-Außenpolitik in Zukunft stark zunehmen werden; (5) dass EU-Außenpolitik diesen Anforderungen ohne grundlegende Neuerungen kaum mehr gewachsen sein dürfte; (6) dass die bisher praktizierte Beitreßpolitik aufgrund ihrer natürlichen Begrenztheit kein tragfähiges Instrument für eine nachhaltige Regelung externer Probleme und Konflikte sein kann. Daher wuchs auch die Einsicht, dass die europäische Politik neue Antworten für die Lösung internationaler Herausforderungen finden muss, insbesondere mit Blick auf jene Staaten, die aufgrund ihrer räumlichen Nähe in besonderem Maße mit Europa verbunden und für dieses von Relevanz sind – sei es nun positiv oder negativ.

1 | Eine gute Einführung in die ENP geben Michael Emerson & Gergana Noutcheva, „From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues“, CEPS Working Document Nr. 220, 2005. Tobias Schumacher & Raffaella Del Sarto: „From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?“, in: *European Foreign Affairs Review* Nr. 1, 2005, S. 17–38. Anja Zorob, „Europäische Nachbarschaftspolitik: Eine erste Bilanz“, in: *GIGA Focus* Nr. 1, 2007. Michael Emerson, Gergana Noutcheva, Nicu Popescu, „European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an ‚ENP plus‘“, CEPS Policy Brief Nr. 126, 2007. Steffen Erdle, „Die Europäische Nachbarschaftspolitik: Ein Motor für Reformen im südlichen Mittelmeerraum?“, in: *KAS-Auslandsinformationen* Nr. 4, 2007, S. 6–40. Für weitere Informationen siehe auch [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm).

Ein Kernanliegen der ENP war von Anfang an, die Vorteile der Erweiterung mit den Nachbarn zu teilen und damit zugleich die Entstehung neuer Trennlinien innerhalb und außerhalb Europas zu vermeiden. Die Grundidee ist, all jenen Nachbarstaaten, die über den Status quo hinausgehen wollen, die also zu einem höheren Maß an ökonomischer Integration und politischer Kooperation *bereit* und *fähig* sind, eine besonders enge Partnerschaft anzubieten, die bis kurz vor die Schwelle der Vollmitgliedschaft heranrücken kann und die somit idealiter dem Rechtsstatus der EWR-Mitgliedstaaten ähneln würde. Damit soll eine Schnittstelle, ein Übergangsstadium zwischen drinnen und draußen, Voll- und Nicht-Mitgliedschaft, geschaffen werden, das Nachbarn erlaubt, am Binnenmarkt teilzuhaben, ohne der EU beizutreten. Das Endziel besteht darin, einen „Ring of Friends“ zu schaffen, die grundlegende politische und kulturelle Werte Europas teilen und mit denen man friedliche und kooperative Beziehungen unterhalten kann.<sup>2</sup>

Wichtig ist, dass die ENP bestehende Kooperationsformen und Vertragsverpflichtungen zwischen der EU und ihren Nachbarn nicht ersetzen oder verdrängen, sondern ergänzen und unterstützen soll. Damit überwölbt die ENP auch die Euromediterrane Partnerschaft (EMP), die im Jahre 1995 auf der Konferenz von Barcelona lanciert worden war (daher auch die synonyme Bezeichnung Barcelona-Prozess) und die seither den politisch-institutionellen Rahmen der transmediterranen Beziehungen gebildet hat (mit der Schaffung einer Euro-mediterranen Freihandelszone bis Ende 2010 als Kernanliegen). Seit spätestens 2002 ist jedoch auch hier ein Trend von Kooperation zu Integration zu **Trend von Kooperation zu Integration** beobachten, der von der ENP aufgegriffen und fortgeführt wird. Die Abschlusserklärung sowie der Aktionsplan 2005-2010, die beide auf dem Barcelona+10-Gipfel im November 2005 verabschiedet wurden, bestätigen diese Weiterentwicklung der Mittelmeerpartnerschaft und dienen somit auch der ENP als Referenzdokumente.<sup>3</sup>

2 | Siehe die Mitteilungen der EU-Kommission: „Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours“ (COM (2003) 104, 11.03.2003). „Paving the Way for a Neighbourhood Instrument“ (COM (2003) 393, 01.07.2003). „European Neighbourhood Policy: Strategy Paper“ (COM (2004) 373, 12.05.2004). „Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy“ (SEC (2005) 1521, 22.11.2005). „On strengthening the European Neighbourhood Policy“ (COM (2006) 726, 04.12.2006). „A Strong European Neighbourhood Policy“ (COM (2007) 774, 05.12.2007).

Für die Umsetzung der ENP wurde eine Reihe neuer Instrumente geschaffen, wie Nachbarschaftsaktionspläne (ENAPs) sowie ein Nachbarschafts- und Partnerschafts-Instrument (ENPI). Bei ENAPs handelt es sich um politisch verbindliche bilaterale Dokumente, die in enger Abstimmung mit den Partnerstaaten entwickelt werden und die pro Land eine bestimmte Anzahl prioritärer Ziele benennen sollen. ENAPs bauen auf den Bestimmungen jener Abkommen auf, die bislang die Beziehungen der EU mit ihren Nachbarn geregelt haben, also auf den Assoziierungsabkommen (EMAA) mit den Mittelmeeranrainern sowie auf den Partnerschafts- & Kooperationsabkommen (PKA) mit den GUS-Staaten. Bei ENPI handelt es sich um ein neuartiges Globalinstrument, das, unterstützt durch die Mittelmeerfazilität der Europäischen Investitionsbank sowie durch Mittelzuweisungen aus anderen EU-Programmen, die Umsetzung der ENP finanzieren soll. ENPI tritt somit an die Stelle jener Programme, die bislang die Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarn finanziert hatten, allen voran MEDA und TACIS (West).

**ENPI tritt an die Stelle jener Programme, die bislang die Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarn finanziert hatten, allen voran MEDA und TACIS (West).**

Die ENPI-Verordnung<sup>4</sup> sieht insgesamt drei Interventionsbereiche vor: (1) die Heranführung der Nachbarstaaten an den EU-Binnenmarkt; (2) die Förderung der nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung; (3) die Förderung der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Cross-Border Cooperation, CBC). Drei Programmtypen werden in der ENPI-Verordnung aufgeführt: Länder- und Regionalprogramme, die bereits innerhalb des Barcelona-Prozesses existierten und unter ENPI nur fortgeführt werden; sowie CBC-Programme, die in dieser Form zuvor nur auf europäischem Territorium existierten, nun auf die Nachbarstaaten ausgedehnt und aus dem

3 | Eine gute Einführung in die EMP geben Wulfdiether Zippel (Ed.), *Die Mittelmeerpoltik der EU*, Baden-Baden, 1999. Eric Phillipart, „The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme“, *European Foreign Affairs Review* Vol.8, Nr. 2, 2003 S. 201-220. Ders.: „The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results & Forthcoming Challenges“. *CEPS Working Paper Nr. 5, 2003*. Richard Youngs & Haizam Amirah Fernández (Eds.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, 2005. Für weitere Informationen siehe auch [http://ec.europa.eu/external\\_relations/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm).

4 | Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24.10.2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, *Amtsblatt der Europäischen Union* (Abl) L 310 vom 09.11.2006, S. 1-14.

INTERREG-Programm kofinanziert werden. Eine wesentliche Neuerung durch ENPI ist somit die Zusammenführung von Außenhilfe und Strukturfonds in einem integrierten Instrument zur Förderung der direkten Zusammenarbeit zwischen subnationalen Körperschaften beiderseits der EU-Außengrenze. Hierfür stehen im Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 1 260 Millionen Euro zur Verfügung.<sup>5</sup>

Ein ernstes Problem ist jedoch bis zum heutigen Tage, dass nur wenig darüber bekannt ist, wie *Local Politics* im Vorderen Orient tatsächlich funktioniert – abgesehen von einer sehr geringen Zahl wissenschaftlicher Studien sowie den nicht systematisch erfassten Erfahrungen entwicklungs politischer Praktiker. Für eine erfolgreiche Umsetzung von CBC wird es jedoch entscheidend darauf ankommen, ob es gelingt, zu verstehen, wie subnationale Entscheidungsprozesse in den jeweiligen Nachbarländern funktionieren, welches die sozio-ökonomischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen für kommunale und regionale Akteure sind und wie diese mit nationalen oder internationalen Instanzen interagieren. So stellte die EU-Kommission selbst in ihrem CBC-Strategiepapier fest: „One policy element of critical importance for the successful implementation of CBC programmes is the institutional capacity of local and regional authorities in the EU's partner countries to take part in this type of cooperation. In this context, questions of local government reform are of particular importance and are often part of national reform agendas as reflected in the ENP Action Plans.“<sup>6</sup>

Der vorliegende Beitrag wird versuchen, erste Antworten auf diese Fragen zu liefern. Er wird aus drei Teilen bestehen: In einem ersten Teil soll in die spezifischen Zielsetzungen, Instrumente und Mechanismen der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingeführt werden. In einem zweiten Teil sollen kurz die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen

5 | In einer ersten Phase (2007-2010) sind für CBC unter der ENP insgesamt € 583,28 Millionen vorgesehen, € 274,92 Millionen aus ENPI und € 308,36 Millionen aus INTERREG. Nach einer Zwischen-evaluierung 2011 sind dann in einer zweiten Phase (2011-2013) wiederum € 535,15 Millionen vorgesehen, € 252,23 Millionen aus ENPI und € 282,93 Millionen aus INTERREG. Hinzu kommt noch eine spezielle CBC-Fazilität über € 4,9 Millionen, um den Austausch von Erfahrungen und Best Practice zwischen den Teilnehmern zu unterstützen.

6 | European Commission: European Neighbourhood & Partnership Instrument, Cross-Border Cooperation Strategy Paper & Indicative Programme 2007-2013, S. 6.

und Problemstellungen im südlichen Mittelmeerraum vorgestellt werden, unter besonderer Berücksichtigung einiger „Pilotländer“ wie Marokko, Tunesien, Ägypten, Jordanien und Libanon sollen Hypothesen und Optionen mit Blick auf die Frage entwickelt werden, was zu tun ist, um das vorhandene Potenzial der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Mittelmeerraum auszuschöpfen und zugleich die ihr innerwohnenden Risiken in bestmöglichem Maße zu vermindern.<sup>7</sup>

### **DIE ‚GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT‘ IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN NACHBARSCHAFTSPOLITIK: ZIELSETZUNGEN, VERFAHRENSWEISEN, HERAUSFORDERUNGEN**

Die ENP sieht erstmals eine strukturierte Mitwirkung subnationaler Akteure an der Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarstaaten vor.<sup>8</sup> Sie wird die Schaffung von Partnerschaften und Netzwerken zwischen Kommunen und Regionen diesesseits und jenseits der EU-Außengrenze unterstützen, welche dann direkt mit der Entwicklung und Umsetzung von Kooperationsmaßnahmen betraut werden sollen. Verglichen mit früheren Versuchen ‚Dekonzentrierter Zusammenarbeit‘ in den europäischen Außenbeziehungen besteht jedoch nicht nur *quantitativ*, sondern auch *qualitativ* ein erheblicher Unterschied, da diese Zusammenschlüsse nicht nur über ein hohes Maß an gestalterischer Autonomie bei der Etablierung ihrer Ziele verfügen werden, sondern auch über ein gerüttelt Maß an operativen Ressourcen zwecks ihrer Implementierung. Dies bedeutet, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften perspektivisch zu einer neuen Säule der europäischen Außenbeziehungen entwickeln könnte.

Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der ENP knüpft dabei an eine Reihe von Vorläufern an: Hierzu ge-

7 | Dabei soll auch gezielt an die Ergebnisse der Konferenz „Die Vernetzung von Gemeinden und Regionen im Mittelmeerraum: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik“ angeknüpft werden, welche die Konrad-Adenauer-Stiftung vom 16. bis 17.11.2007 unter Mitwirkung des Verfassers in Barcelona veranstaltet hatte.

8 | Die offizielle Lancierung fand auf dem „Barcelona+10“-Gipfel statt, der im November 2005 anlässlich des 10. Jahrestages des Barcelona-Prozesses in der katalanischen Hauptstadt ausgerichtet wurde und an dessen Vorbereitung subnationale Akteure beiderseits des Mittelmeers aktiv mitgewirkt hatten.

hört die Regional- bzw. Kohäsionspolitik der EU selbst, insbesondere das seit den siebziger Jahren entwickelte Politikfeld der territorialen Zusammenarbeit<sup>9</sup>; die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Transformationsstaaten Ostmittel-europas, Südosteuropas, des Ostsee- und des Schwarzmeer-raums;<sup>10</sup> die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den südlichen und östlichen Mittelmeieranrainern sowie mit den lateinamerikanischen und asiatischen Staaten;<sup>11</sup> die Dezen-tralisierte Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) im Rahmen der Lomé-Abkommen;<sup>12</sup> sowie die großen kommunalpolitischen Politikprozesse (Agenda 21, Ha-bitat etc.) auf der Ebene der UN.<sup>13</sup> Spätestens seit den neun-ziger Jahren sind subnationale Akteure somit ein integraler Bestandteil der internationalen Zusammenarbeit, und deutsche Akteure waren stets an vorderster Front involviert.<sup>14</sup>

**Spätestens seit den neunziger Jahren sind subnationale Akteure ein integra-ler Bestandteil der internationalen Zu-sammenarbeit.**

9 | Für weitere Informationen siehe Hubert Heinelt, Tanja Kopp-Ma-lek, Jochen Lang, Bernd Reissert, *Die Entwicklung der EU-Struk-turfonds als kumulativer Politikprozess*, Baden-Baden, 2005. Ines Hartwig, *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit: Die Reform der EU-Strukturfonds und die finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden, 2005.

10 | Für weitere Informationen siehe James Scott: „Regionalisation and Emerging Transnational Governance in the Baltic Rim“. Sergio Camiz & Tuomo Melasuo (Eds.), *Europe and the New Role of the Regions*. Occasional Papers of the Tampere Peace Research Institute Nr. 87, 2003, S. 125–148. James Scott, „The Northern Dimension: ‚Multiscalar‘ Regionalism in an Enlarging European Union“. Olivier Kramsch & Barbara Hooper (Eds.), *Cross-Border Governance in the European Union*, London, 2004, S. 191–208. Anneli Ute Gabanyi, „Die Initiative ‚Schwarzmeersynergie‘: Die EU plant den Ausbau ihrer regionalen Zusammenarbeit“. *SWP Aktuell* Nr. 29, Mai 2007. Fabrizio Tassinari, „A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative“. CEPS Policy Brief Nr. 105, 2006.

11 | Für bisherige Erfahrungen siehe Ausschuss der Regionen: Die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Rah-men der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft ([www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)). Diputació de Barcelona: Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre gobiernos locales euromediterráneos ([www.diba.es](http://www.diba.es)).

12 | Für weitere Informationen siehe European Commission, Directo-rate General for Development: EU Development Policy 2005 ([ec.europa.eu/development/icenter/repository/NH6905529ENC\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/NH6905529ENC_en.pdf)).

13 | Für weitere Informationen siehe Hubert Heinelt & Eberhard Mühlrich (Eds.), *Lokale „Agenda 21“-Prozesse: Erklärungsansät-ze, Konzepte und Ergebnisse*, Opladen, 2000.

14 | Für weitere Angaben siehe Michael Keating & John Loughlin (Eds.), *Para-Diplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-national Governments*, London, 1999. Pierre-Yves Saunier (Ed.), *Municipal Connections: Cooperation, Links and Transfers among European Cities in the 20th Century*, Cambridge, 2002. Informa-

Die Regional- und Kohäsionspolitik der EU hat seit den siebziger Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt aufgrund der wachsenden sozioökonomischen Disparitäten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten infolge wiederholter Beitrete einkommensschwacher Länder sowie der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes. Dieses Politikfeld durchlief dabei wiederholt Phasen großer Veränderungen, und zwar auf institutioneller wie auf strategischer Ebene. Ein Wendepunkt war die Grundsatzreform 1988, in deren Verlauf die bis dahin separat geführten Förderinstrumente in den so genannten ‚Strukturfonds‘ zusammengefasst und mit neuen Verfahrensweisen (wie dem Zielregionen-, dem Programm- und dem Partnerschaftsansatz) ausgestattet wurden. Seit der letzten Reform vom Juli 2006 besteht es im Wesentlichen aus nur noch drei Instrumenten: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie dem Europäischen Kohäsionsfonds (EKF).<sup>15</sup> Für die Jahre 2007 bis 2013 stehen insgesamt € 347,4 Milliarden zur Verfügung.

Drei übergreifende Ziele können während der nächsten sieben Jahre gefördert werden: Ziel 1 lautet ‚Konvergenz‘, also die Schaffung wachstumsfördernder Rahmenbedingungen und die Reduzierung sozioökonomischer Disparitäten in den ärmsten EU-Regionen, also solche, die ein Bruttosozialprodukt von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts aufweisen (hierfür stehen € 282,8 Milliarden bzw. 81,5 Prozent der Mittel zur Verfügung, gespeist aus ERDF, ESF und ECF). Ziel 2 lautet ‚Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘, v.a. durch die Förderung der Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit sowie des *Employability*- und *Entrepreneurship*-Potenzials in den restlichen EU-Regionen (hierfür stehen € 54,9 Milliarden bzw. 16 Prozent der Mittel zur Verfügung, gespeist aus ERDF und ESF). Ziel 3 lautet ‚territoriale Zusammenarbeit‘, also die Förderung grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit zwischen allen

tionen zu Deutschland finden sich auf den Webseiten der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas ([www.rgre.de](http://www.rgre.de)) sowie der Servicestelle Kommunen in der einen Welt ([www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)).

15 | Ergänzt werden diese durch die Gemeinschaftlichen Richtlinien und eine Allgemeine Verordnung über Prinzipien und Modalitäten der Kooperation auf EU-Ebene sowie sog. *National Strategic Reference Frameworks* und *Operational Programmes* auf der Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen.

EU-Regionen (hierfür stehen € 8,7 Milliarden bzw. 2,5 Prozent der Mittel zur Verfügung, gespeist aus ERDF). Die territoriale Zusammenarbeit hat sich somit von einem ursprünglich eher marginalen Politikfeld zur umstrittenen dritten Säule der europäischen Kohäsionspolitik entwickelt.<sup>16</sup>

Hauptinstrument ist das INTERREG-Programm: 1989 als ‚Pilotprogramm‘ gestartet und 1990 in eine ‚Gemeinschaftsinitiative‘ umgewandelt, sollte es Kooperationen zwischen Grenzregionen fördern, als ob sie Bestandteil einer Ganzheit wären.<sup>17</sup> Dienten die ersten beiden Programmphasen noch vorrangig zur Finanzierung konventioneller Maßnahmen wie etwa grenzüberschreitender Infrastrukturvorhaben, so ging man mit der Zeit immer mehr zu komplexen Projekten mit paneuropäischem Charakter über, wobei deren Konzipierung und Implementierung zunehmend dezentralisiert und demokratisiert wurden. INTERREG III (2000-2005) deckte nunmehr drei Interventionsbereiche ab: (1) Förderung der Kooperation zwischen Gebietskörperschaften über Landesgrenzen hinweg („grenzüberschreitende Zusammenarbeit“); (2) Förderung der Kooperation zwischen Gebietskörperschaften innerhalb von „EU-Räumen“ („transnationale Zusammenarbeit“); sowie (3) Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen Gebietskörperschaften ohne gemeinsame Grenze („interregionale Zusammenarbeit“).<sup>18</sup>

**Hauptinstrument ist das INTERREG-Programm, 1989 als ‚Pilotprogramm‘ gestartet und 1990 in eine ‚Gemeinschaftsinitiative‘ umgewandelt.**

16 | Für weitere Informationen siehe Kepa Sodupe, „The European Union and Inter-Regional Cooperation“. Francisco Aldecoa & Michael Keating (Eds.), *Para-Diplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-National Governments*, London, 1999, S. 58-81. James Sideaway (Ed.): Special Issue, „The Geopolitics of Cross-Border Cooperation in the European Union“, *Space and Polity* Vol.6, Nr. 2, 2001. James Anderson, Liam O'Dowd, Thomas M. Wilson (Eds.), *New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance*, London, 2003. Olivier Kramsch & Barbara Hooper (Eds.), *Cross-Border Governance in the European Union*, London, 2004.

17 | Rechtsgrundlage war das Europäische Rahmenabkommen über die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (*European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities*) des Europarats aus dem Jahre 1980 sowie die beiden Zusatzprotokolle zu besagtem Abkommen aus den Jahren 1995 und 1998. Diese Dokumente erlaubten Gebietskörperschaften, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen internationale Abkommen zu schließen und die daraus entstehenden Einrichtungen mit einer eigenen rechtlichen Persönlichkeit auszustatten (mit einer Reihe von Vetomöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten).

18 | Während all dieser Jahre verzeichnete INTERREG einen weit überdurchschnittlichen Mittelaufwuchs: INTERREG I (1990-93),

Ein Kernelement dieses Politikfeldes bzw. dieser Kooperationsform war die Verbindung von *Top-down-* und *Bottom-up-* Elementen nach dem Grundsatz der Subsidiarität. Vereinfacht gesagt bedeutet dies: In einem ersten Schritt bestimmen EU-Kommission und Mitgliedstaaten den Gesamtkreis der Befürworteten; in einem zweiten Schritt benennen sie die Parameter der Zusammenarbeit; und in einem dritten Schritt können dann die beteiligten Mitgliedstaaten und Gebietskörperschaften *gemeinsam* ihre Prioritäten und Projekte definieren. Nach Genehmigung der Programmanträge und Unterzeichnung eines Finanzierungsabkommens durch die EU-Kommission wird die gesamte Durchführungsverantwortung an die teilnehmenden Gebietskörperschaften übertragen – und zwar von der Ausschreibung bis zur Evaluierung. Dabei hat die EU-Kommission wiederholt ihren Willen hervorgehoben, im Auswahlverfahren einer Maßnahmenplanung den Vorzug zu geben, die möglichst *integriert* und *integrativ* ist.

**Antragsteller sind aufgefordert, Stake Holders aus verschiedenen Gesellschaftsgruppen (staatlich, privat, genossenschaftlich, gemeinnützig) sowie auf verschiedenen Politikebenen (europäisch, national, regional, lokal) anzusprechen und in die Maßnahmenplanung einzubinden.**

Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg war die graduelle Ausdehnung des förderfähigen Teilnehmerkreises in Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit: Antragsteller sind nunmehr aufgefordert, *Stake Holders* aus verschiedenen Gesellschaftsgruppen (staatlich, privat, genossenschaftlich, gemeinnützig) sowie auf verschiedenen Politikebenen (europäisch, national, regional, lokal) anzusprechen und in die Maßnahmenplanung einzubinden. Eine wichtige Rolle spielt in dieser Hinsicht auch die Ersetzung des ursprünglichen Rechtskonstrukts der *Groupements européens d'intérêt économique* (deren Bestimmungen für öffentliche Körperschaften nur bedingt geeignet sind) durch die neue Formel der *Groupements européens de coopération territoriale*, welche grenzüberschreitende Zusammenschlüsse mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausstattet. Diese ist im Gegensatz zu jener viel flexibler einsetzbar und trägt daher auch den kom-

damals nur eine von insgesamt 14 Gemeinschaftsinitiativen, umfasste bereits € 1 Mrd. (von insgesamt € 5,5 Mrd.). INTERREG II (1994–99), ebenfalls nur eine von nunmehr 13 Gemeinschaftsinitiativen, umfasste € 2,9 Mrd. (von insgesamt € 14,379 Mrd.). INTERREG III (2000–06), nunmehr eine von nur noch vier Gemeinschaftsinitiativen, umfasste € 4,875 Mrd. (von insgesamt € 10,442 Mrd.). INTERREG IV enthält seinerseits € 6,44 Mrd. für die (unmittelbar) grenzüberschreitende Zusammenarbeit, € 1,83 Mrd. für die transnationale Zusammenarbeit und € 445 Mio. für die interregionale Zusammenarbeit.

plexen Realitäten und Interessen vor Ort wesentlich besser Rechnung.

Wichtig ist, dass sich die Schwerpunkte dieses Politikfeldes bzw. dieser Kooperationsform zwischen den fünfziger und neunziger Jahren fundamental verlagert hatten: Standen in der Anfangsphase noch ‚weiche‘ Themen im Mittelpunkt der Aktivitäten, wie etwa die Überwindung der Kriegserlebnisse, der Abbau von Feindbildern und die Verbreitung des Europagedankens, so rückten – insbesondere seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums – immer mehr ‚harte‘ Themen ins Zentrum der Aufmerksamkeit: Themen wie der Übergang zu einem freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat, die Modernisierung und Demokratisierung öffentlicher Verwaltungen, die Sicherstellung und Verbesserung staatlicher Dienstleistungen sowie die Vorbereitung und Begleitung des EU-Beitrittsprozesses. Der Know-how-Transfer mittels Partnerschaften und Personalaustausch auf Kommunal- und Regionalebene sollte eine Schlüsselrolle bei der Begleitung und Unterstützung dieser Prozesse spielen. Der Bedeutungsgewinn subnationaler Akteure für die europäischen Außenbeziehungen nahm damit weiter zu.

**Know-how-Transfer mittels Partnerschaften und Personalaustausch auf Kommunal- und Regionalebene**

Die politische Schwerpunktverlagerung, die sich auf europäischer Ebene in der territorialen Zusammenarbeit im Laufe der Jahre ereignet hatte, die positiven Erfahrungen, die mit subnationalen Kooperationsformaten in den ostmitteleuropäischen Transformationsländern gemacht wurden sowie die zunehmenden Lobbying-Aktivitäten subnationaler Politikakteure selbst bewirkten, dass zentrale CBC-Elemente in die entstehende EU-Nachbarschaftspolitik integriert wurden. Dabei ist auch zu bedenken, dass die ENP-Einheiten der EU-Kommission weitgehend aus den Personalbeständen der Generaldirektion Erweiterung aufgebaut wurden, die seit der großen Beitrittsrunde vom Mai 2004 vorübergehend ‚arbeitslos‘ geworden waren. Es ist daher nicht überraschend, dass diese Beamten ihre Erfahrungen mit- und einbrachten, die sie zuvor in den Beitrittsländern Ostmitteleuropas gemacht hatten – ungeachtet der Tatsache, ob diese Erfahrungen auch wirklich auf die Nachbarstaaten übertragbar sind.

Im Rahmen der ENP wird es zwei Formen Grenzüberschreitender Zusammenarbeit geben: unmittelbar ‚grenzüber-

schreitend', also zwischen Gebietskörperschaften, die an einer gemeinsamen Landgrenze bzw. an einer wichtigen Seeverbindung liegen; sowie ‚transnational', also zwischen Gebietskörperschaften, die an größere Territorialeinheiten wie z.B. ein gemeinsames Meerbecken grenzen.<sup>19</sup> Teilnahmeberechtigt sind im ersten Falle ‚NUTS III-Einheiten' (dies sind in Deutschland *Landkreise*, in Großbritannien *Counties*, in Frankreich *Départements* etc.), im zweiten Falle ‚NUTS II-Einheiten' (in Deutschland *Regierungsbezirke*, in Großbritannien *Regions*, in Frankreich *Régions* etc.).<sup>20</sup> Vier Themenfelder sieht die ENPI-Verordnung für CBC-Programme vor: (1) „promoting social and economic development in border regions“; (2) „addressing common challenges in fields like environmental protection, health care and organized crime“; (3) „ensuring efficient and secure borders“; (4) „promoting cross-border people-to-people actions“.

Ausgangs- und Bezugspunkte für ENP-CBC-Programme sind die Prinzipien und Mechanismen des INTERREG-Programms, wie eine mehrjährige Programmplanung, eine

**Die Grundlage eines jeden CBC-Einzelprogramms ist ein so genanntes *Joint Operational Programme (JOP)*, das in einem gemeinsamen Diskussionsprozess von den jeweiligen Teilnehmerstaaten erarbeitet wird.**

geteilte Verantwortung, Subsidiarität und Kofinanzierung. Die Grundlage eines jeden CBC-Einzelprogramms ist ein so genanntes *Joint Operational Programme (JOP)*, das in einem gemeinsamen Diskussionsprozess von den jeweiligen Teilnehmerstaaten erarbeitet wird.

JOPs legen fest, auf welchen der in der ENPI-Verordnung bzw. dem ENP-Strategiepapier genannten Zielen der genaue Fokus liegen soll, welche Prioritäten dabei gesetzt werden sollen und welche Maßnahmen somit förderfähig sind. JOPs müssen dabei nicht nur mit den bisher verabschiedeten ENP-Dokumenten sowie mit der gültigen EG-Gesetzgebung kompatibel sein, sondern auch mit laufenden oder geplanten Maßnahmen der bi- oder multilateralen Zusammenarbeit. Wie bei der

19 | ‚Trans-regionale Zusammenarbeit', also die Kooperation zwischen sub-nationalen Akteuren ohne gemeinsame Grenze, war zwar ursprünglich auch für ENPI vorgesehen gewesen, wurde aber auf Betreiben mehrerer Mitgliedstaaten aus dem VO-Entwurf der EU-Kommission entfernt.

20 | *Nomenclature of Units for Territorial Statistics (NUTS)*, Eurostat Statistics Yearbook 1996, Official Journal of the European Communities, Luxemburg, 1997, S. IV. Für die Vielschichtigkeit des EU-Regionalbegriffs siehe auch Katrin Böttger: „Die regionale Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik in Osteuropa: Ukraine und Moldau“. *Jahrbuch des Föderalismus 2007*, Tübingen, S. 589–603.

Zusammenarbeit auf europäischem Territorium auch wird nach Genehmigung der *Joint Programmes* und Unterzeichnung eines *Financing Agreements* durch die EU-Kommission die gesamte Durchführungsverantwortung an die teilnehmenden Gebietskörperschaften übertragen.<sup>21</sup>

Für die Programmumsetzung wird eine komplexe Institutio-nenarchitektur geschaffen: Als eine Mischung aus Vorstand und Aufsichtsrat wird ein ‚Gemeinsamer Kontrollausschuss‘ (Joint Monitoring Committee, JMC) installiert, der mit Regierungsvertretern der Teilnehmerstaaten besetzt wird, wobei eine Beteiligung der Zivilgesellschaft jedoch ausdrücklich erwünscht ist. JMCs überwachen die Programmumsetzung, definieren Projektauswahlkriterien, ernennen Projektauswahl-ausschüsse und besitzen das Letztentscheidungsrecht bei der Projektauswahl. Für die Implementierung der JOPs ist eine ‚Gemeinsame Verwaltungsbehörde‘ (Joint Management Authority, JMA) zuständig. Sie agiert als Sekretariat des JMC, organisiert Ausschreibungen und Auswahlverfahren, überwacht die Projektumsetzung und übernimmt die Haushaltsführung und Berichterstattung. Es kann sich hierbei um eine öffentliche Einrichtung handeln oder aber um eine privatrechtliche Einrichtung mit öffentlich-rechtlichem Mandat. Entscheidend ist, dass sie nachweislich die Fähigkeit zum ordnungsgemäß-  
ßen Management komplexer Kooperationsprogramme nach internationalen Qualitätsstandards besitzt. Zur Unterstützung ihrer Arbeit kann sie ‚Gemeinsame Technische Sekretariate‘ (Joint Technical Secretariats, JTS) in den jeweiligen Teilnehmerländern einrichten.<sup>22</sup>

21 | Für weitere Informationen siehe ENPI-Verordnung (Fn. 4) und ENP-Strategiepapier (Fn. 5). Für technische Details siehe Verordnung (EG) Nr. 951/2007 der Kommission vom 09.08.2007 mit Durchführungsvorschriften für Programme der grenzüber-greifenden Zusammenarbeit im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, *Amtsblatt der Europäischen Union* (Abl) L 210 vom 10.08.2007, S. 10-25 sowie die *Commission Guidelines for Preparing CBC Programmes under the ENPI* vom 19.11.2007 (<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood>).

22 | Aufgrund der Komplexität der Anforderungen soll diese zunächst in der Regel auf dem Territorium eines EU-Mitgliedstaates ange-siedelt sein, wobei mittelfristig auch solche Partner zum Zuge kommen können, deren Institutionen sich in der Zusammenar-beit bewährt haben (Voraussetzungen: ENPI-VO Art. 10, Abs. 3; Ausnahmen: Art. 10, Abs. 2). Die Verantwortlichkeit und Re-chenschaftspflicht für die *Gesamtdauer* und *Gesamtheit* des Pro-gramms liegt bei der Regierung des Gastlandes.

Erstmals seit Bestehen der Union besteht somit die Möglichkeit, interne und externe Mittel für eine integrierte Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dezentraler, subnationaler Ebene diessseits und jenseits der EU-Außengrenze einzusetzen - und zwar „for the mutual benefit of both parties“.

**Das Prinzip lautet: „Two sources of funding, one set of rules“.**

Das Prinzip lautet: „Two sources of funding, one set of rules“. Der Vorteil dieser

Regelung ist die Schaffung einer gemeinsamen Rechtsgrundlage sowie eines einheitlichen Regelwerks für Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften aus Mitglied- und Drittstaaten – ohne auf verwaltungsintensive und oftmals problematische Mischfinanzierungen zurückgreifen zu müssen. Verglichen mit früheren Anläufen (wie CBC-PHARE mit den ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten und CBC-TACIS mit den postsowjetischen Republiken) verspricht dies eine erhebliche Vereinfachung der täglichen Zusammenarbeit, v.a. mit Blick auf die Programmierung und Implementierung der Maßnahmen sowie die Kontrolle und Dokumentierung der Ausgaben. Da Kooperationen in der Vergangenheit oftmals an solchen Details scheiterten, bedeutet diese Neuerung einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung.<sup>23</sup>

Wie bereits angeführt, erfolgte die Einführung Grenzüberschreitender Zusammenarbeit in die europäischen Außenbeziehungen nicht etwa im luftleeren Raum, sondern kann auf zahlreiche Vorläufer im europäischen Mehrebenensystem zurückgreifen: Bereits im Jahre 1995 war mit der Med-Urbs-Initiative die dezentralisierte (interkommunale) Zusammenarbeit in die Euromediterrane Partnerschaft eingeführt worden, auch wenn diese kurze Zeit später aus den bekannten Gründen eingestellt werden musste.<sup>24</sup> Im Jahre 2000 war unter der Federführung des Städtebundes ‚Eurocities‘ der ‚Euro-

23 | Hierbei kann auch auf die bisherigen Erfahrungen mit den so genannten Neighbourhood Programmes 2004–2006 zurückgegriffen werden, die als eine Art Probelauf für CBC unter ENPI gedacht waren und die neben € 500 Millionen aus INTERREG bereits mit erheblichen Mitteln aus den auswärtigen Programmen (€ 50 Millionen aus PHARE, € 75 Millionen aus TACIS, 9,4 Millionen aus MEDA) kofinanziert wurden.

24 | Ziele dieser Initiative waren die Schaffung und Stärkung von transmediterranen Netzwerken auf kommunaler Ebene, der Erfahrungsaustausch und Know-how-Transfer in puncto Stadtmanagement und Kommunalentwicklung, die Entwicklung dauerhafter Kooperation zwischen Netzwerkpartnern, die Ermutigung zivilgesellschaftlicher Einbindung in die Netzwerkaktivitäten sowie die Verbreitung von Erfahrungen und Resultaten der Netzwerkarbeit. Aufgrund finanzieller Unregelmäßigkeiten und proze-

pa-Mittelmeerausschuss' entstanden, an dem ca. 50 Städte beteiligt waren und der sechs Jahre lang als zentrale Koordinierungsinstanz dienen sollte (seine Funktionen wurden seitdem von der ENP-Arbeitsgruppe übernommen). Nahezu zeitgleich gründete der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), der europäische Zusammenschluss der kommunalen Spitzenverbände, den ‚Ständigen Ausschuss für die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft‘ (COPPEM), dessen Funktionen jedoch weiter angelegt sind und dessen Sekretariat in Palermo angesiedelt ist.<sup>25</sup>

Die Vorteile, welche die Einbeziehung von Gebietskörperschaften in die Mittelmeer-Partnerschaft bietet, liegen auf der Hand: Subnationale Akteure erfüllen meist nicht nur grundlegende Funktionen für ein staatliches Gemeinwesen (wie etwa politische Sozialisierung, Identitätsbildung und Integration der Bürger), sondern besitzen oft auch unmittelbare Zuständigkeiten für zahlreiche Aufgabenbereiche mit elementarer Bedeutung – also für Aufgaben, die im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen und zugleich ein hohes Maß an entwicklungspolitischer Relevanz aufweisen. Zudem verfügen europäische Gebietskörperschaften über akkumulierte Erfahrungen in Politikfeldern, die für südliche Verwaltungen von höchstem Interesse sein dürften und die im Rahmen von CBC-Programmen transferiert werden könnten. Schließlich könnte eine Beteiligung subnationaler Akteure an der transmediterranen Zusammenarbeit auch indirekt positive Wirkungen für die südlichen Partnerländer ergeben, wie etwa eine gerechtere Ver-

**Europäische Gebietskörperschaften verfügen über akkumulierte Erfahrungen in Politikfeldern, die für südliche Verwaltungen von höchstem Interesse sein dürften.**

duraler Regelverstöße mussten die so genannten Dezentralisierungsprogramme (neben Med-Urbs gehörten hierzu noch Med-Media und Med-Campus) jedoch kurze Zeit später eingefroren werden.

25 | Ergänzt wurden diese Initiativen durch zahlreiche Aktivitäten der südlichen EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Stadt- und Raumplanung, Wirtschafts- und Tourismusförderung sowie Wasser- und Abfallbewirtschaftung. Dies war eng mit den dortigen Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozessen seit den achtziger und neunziger Jahren verbunden, in deren Verlauf wirtschaftlich starke Regionen (wie z.B. Katalonien und die Lombardei) und große städtische Agglomerationen (wie v.a. Barcelona, Valencia, Marseille, Toulouse, Genua und Turin) deutlich an Autonomie und Einfluss gewannen. Weitere Informationen in *Ausschuss der Regionen und Diputació de Barcelona* (Fn. 12). Unter den größeren deutschen Gemeinden sind dagegen nur sehr wenige im südlichen Mittelmeerraum *außerhalb Israels und der Türkei* engagiert, wie v.a. Köln und Stuttgart.

teilung politischer Kompetenzen und öffentlicher Ressourcen, eine stärkere Einbindung benachteiligter Landesteile und marginalisierter Bevölkerungsgruppen sowie eine verbesserte Versorgung mit elementaren Dienstleistungen. Eine Integration subnationaler Akteure in den Barcelona-Prozess verspricht somit nicht nur *a priori* eine Bekämpfung von Ungleichgewichten *zwischen* den Teilnehmerstaaten, sondern auch eine Bekämpfung von Ungleichgewichten *innerhalb* der Mittelmeerpartner selbst.

Doch die Probleme liegen auch auf der Hand: Dies sind zum einen die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen unter den Beteiligten, insofern als die meisten südlichen Mittelmeerrainer weiterhin durch ein hohes Maß an politisch-administrativer Zentralisierung gekennzeichnet sind. Lokale Politikakteure verfügen dort meist (noch) über wenig Handlungsautonomie selbst in ihren ureigensten Interessensphären und über wenige Möglichkeiten des Einflusses auf nationale Entscheidungsprozesse, während regionale Entscheidungsträger meist von der jeweiligen Zentralregierung ernannt und dieser gegenüber rechenschaftspflichtig sind (obgleich laufende Reformen in vielen Ländern zumindest auf eine größere Dekonzentration administrativer Kompetenzen abzielen, s.u.). Problematisch ist zudem eine extrem ungleiche Ressourcenaus-

**Die meisten subnationalen Einrichtungen in den südlichen Mittelmeerrainen leiden weiterhin unter eklatanten Ressourcenengpässen.**

stattung unter den Beteiligten, insofern als die

meisten subnationalen Einrichtungen in den südlichen Mittelmeerrainen weiterhin unter eklatanten Ressourcenengpässen leiden. Zu konstatieren ist schließlich eine insgesamt geringe internationale Erfahrung vieler subnationaler Akteure, nicht zuletzt deswegen, weil rechtliche Regelwerke v.a. in arabischen Ländern sie oft an einer unmittelbaren Zusammenarbeit mit auswärtigen Geldgebern hindern – was bedeutet, dass entweder existierende Gesetze geändert oder aber flexiblere Formeln gefunden werden müssen, um die angestrebte Zusammenarbeit über den Mittelmeerraum hinweg möglich zu machen.<sup>26</sup>

26 | Ein weiteres Problem, das noch nicht ausreichend ins Bewusstsein der politisch Verantwortlichen auf europäischer Seite gerückt ist, ist die Tatsache, dass die meisten Amts- und Mandaträger auf kommunaler und regionaler Ebene sehr viel geringere Fremdsprachenkenntnisse besitzen als solche auf nationaler Ebene, und dass diese Form der Zusammenarbeit somit auf erheblich mehr (Verständigungs-)Probleme und (Umsetzungs-)Schwierigkeiten stoßen wird als die eingespielten Verfahren auf intergouvernementaler Ebene.

## KOMMUNALPOLITIK IM SÜDLICHEN MITTELMEERRAUM: RAHMENBEDINGUNGEN, ANKNÜPFUNGSPUNKTE, KONFLIKTHERDE

Drei Kriterien werden von Analysten normalerweise zu Rate gezogen, um die Position subnationaler Gebietskörperschaften innerhalb ihrer politischen Systemkontakte sowie ihren Einfluss auf nationale Entscheidungsprozesse mit lokalpolitischer Relevanz zu bewerten: (1) die Frage, welche Akteure über subnationale Belange (mit)entscheiden dürfen bzw. an subnationalen Entscheidungen (mit)beteiligt sind; (2) die Frage, welche Ressourcen für subnationale Belange zur Verfügung stehen und wer Zugang zu ihnen hat; (3) die Frage, welche Aufgaben subnationale Akteure erledigen dürfen oder erledigen müssen?<sup>27</sup> Konkret gefragt bedeutet dies: Wo und wie werden Entscheidungen im System getroffen? Wer wirkt alles daran mit? Wer kann sich warum durchsetzen? Und *last but not least*: Können Gebietskörperschaften die sie betreffenden Rechts- und Verfahrensfragen sowie die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel eigenverantwortlich festlegen? Eine Beantwortung dieser Fragen gibt zugleich Auskunft über das Ausmaß der Autonomie bzw. der Integration von Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Systemkontakte sowie über das Ausmaß an Inklusivität bzw. an Exklusivität politischer Auswahl- und Entscheidungsprozesse auf Kommunal- und Regionalebene.<sup>28</sup>

**Können Gebietskörperschaften die sie betreffenden Rechts- und Verfahrensfragen sowie die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel eigenverantwortlich festlegen?**

27 | Kriterien, welche über das Ausmaß der *politischen* Unabhängigkeit lokaler Akteure Auskunft geben, sind die Möglichkeit einer freien Personalauswahl für lokale Führungspositionen; die Existenz lokalspezifischer bzw. unabhängiger Formationen auf lokaler Ebene sowie die Höhe der Bürgerbeteiligung bei Lokalwahlen. Kriterien, welche wiederum über das Ausmaß der *ökonomischen* Unabhängigkeit lokaler Akteure Auskunft geben, sind die (Un-)Abhängigkeit lokaler Entscheidungsträger von Finanztransfers aus dem Staatshaushalt; ihre Freiheit bei der Erhebung von Finanzmitteln; sowie ihre Freiheit bei der Festlegung von deren Verwendung. Für weitere Angaben siehe Michael Haus, Hubert Heinelt, Murray Stewart (Eds.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, New York, 2005. Hubert Heinelt, David Sweeting, Panagiotis Getimis, *Legitimacy and Urban Governance: A Cross-National Comparative Study*, London, 2006.

28 | Die unterschiedlichen Positionen und Funktionen von Kommunen und Regionen hängen dabei natürlich nicht nur von den formalen politisch-administrativen Rahmenbedingungen ab, sondern auch von vielen anderen Faktoren wie der räumlichen Ausdehnung eines Landes; seiner ethnischen, konfessionellen und sozialen Zusammensetzung; seiner natürlichen, finanziellen und

Wendet man die oben genannten Kriterien auf die untersuchten politischen Systeme im südmediterranen Raum an, so zeigt sich, dass die meisten arabischen Staaten – verglichen mit den aktuellen Entwicklungen in anderen Weltregionen und ungeachtet der offiziellen Diskurse über politische Dezentralisierung und lokale Demokratie – weiterhin ungewöhnlich zentralistisch und hierarchisch strukturiert sind. Politische Grundsatz- und Richtungsentscheidungen werden weiterhin von der jeweiligen Kern- bzw. Machtelite auf nationaler Ebene getroffen, also von einer relativ kleinen Zahl politisch relevanter Akteure, welche die inneren Zirkel der jeweiligen Regimeelite konstituieren und die Führungspositionen im Staatsapparat kontrollieren. Subnationale Politikakteure verfügen dagegen weiterhin nur über ein sehr geringes Maß an politischem Gestaltungsspielraum, und zwar sowohl mit Blick auf sie unmittelbar betreffende Angelegenheiten als auch mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Entscheidungsprozesse.<sup>29</sup>

Ein kurzer Blick auf die verschiedenen Länder des südlichen Mittelmeerraums zeigt jedoch auch, dass für die dortigen subnationalen Akteure substantiell unterschiedliche Rahmenbedingungen herrschen.<sup>30</sup> Die Spanne reicht von hochgradig hierarchisch und zentralistisch gegliederten Staaten wie Ägypten, Tunesien und Syrien,<sup>31</sup> in denen Gebietskörper-

menschlichen Ressourcenausstattung; seinem technologischen und sozioökonomischen Entwicklungsstand; seiner politischen Geschichte und Kultur; der politischen Interessen und Strategien seiner Herrschaftseliten; sowie *last but not least* deren politischen Machtresourcen und Handlungsspielräume. Für weitere Angaben siehe Joachim Jens Hesse (Ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, 1991. Harald Baldersheim, Helmut Wollmann (Eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics*, Opladen, 2006.

- 29 | Für weitere Informationen siehe die einzelnen Beiträge in Volker Perthes (Ed.), *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder, 2004.
- 30 | Für einen Kurzüberblick siehe Louis Cantori & Iliya Harik (Eds.), *Local Politics and Development in the Middle East*, Boulder, 1984. Agnès Favier (Ed.), *Acteurs Locaux au Moyen-Orient*, Beirut, 2002. Nähere Angaben zu den einzelnen Ländern finden sich auch in der Arab Political Systems Data Base ([www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org)) sowie in der Arab Decision Data Base ([www.arabdecision.org](http://www.arabdecision.org)).
- 31 | Für weitere Informationen siehe Eberhard Kienle, *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt*, London, 2001. Cilja Harders, *Staatsanalyse von unten: Urbane Armut und politische Partizipation*, Hamburg, 2002. Maye Kassem, *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, Boulder, 2004. Michele Dunne, *Evaluating Egyptian Reform*. CEIP Working Paper

schaften lediglich Transmissionsriemen und Implementierungsorgane der Zentralgewalt darstellen, welche Richtungsentscheidungen und Handlungsanweisungen der Regimeeliten umzusetzen haben, über pluralistischere, semiautoritäre Mischsysteme wie Marokko, Jordanien, aber auch dem Libanon,<sup>32</sup> in denen Gebietskörperschaften durchaus über Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten auf nationaler wie subnationaler Ebene verfügen, selbst wenn effektive Entscheidungsgewalt über Grundsatzfragen auf die Vertreter der Zentralgewalt beschränkt bleibt, bis hin zu relativ dezentralisierten, liberaldemokratischen Staaten wie Israel, in denen eine reale Gewaltenteilung zwischen den einzelnen Staatsinstanzen herrscht und in denen subnationale Politikakteure über an hohes Maß an institutionalisierter Handlungsautonomie verfügen.<sup>33</sup>

#### **Relativ dezentralisierte, liberaldemokratische Staaten wie Israel**

Bei allen Unterschieden gibt es jedoch auch zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen den einzelnen Ländern: Die Situation der Städte spiegelt im Allgemeinen eine Tradition wider, in der Städte nicht *Antipoden*, sondern *Sitz* der Fürstenmacht

Nr. 66, 2006. Sarah Ben Nefissa, „Les ‚mahaliyyât’ en Egypte: le refus du politique et ses causes politiques“, in : F. Ireton & V. Battesti (Eds.), *L’Egypte contemporaine*, Paris, 2008 (i.E.). Emma C. Murphy, *Economic and Political Change in Tunisia: From Bourguiba to Ben Ali*, New York, 1999. Hafedh Ben Salah (Ed.), *Décentralisation et Démocratie en Tunisie*, Paris, 1999. Michel Camau, Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire: Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, 2003. Steffen Erdle, „Ben Ali’s ‚New Tunisia’: A Case Study of Authoritarian Transformation“, 2008 (i.V.). Olivier Feneyrol, „Pouvoir Local, Pouvoir sur le Local en Tunisie: Les Agents du Parti entre Etat et Territoires“. Unveröffentlichtes Manuskript präsentiert auf dem Round Table ‚Villes et Territoires au Maghreb‘, 17.–19.09.1998. Volker Perthes, *Syria under Bashar al-Assad: Modernization and the Limits of Change*, Oxford, 2004. Ellen Lust-Okar, „Reform in Syria: Steering between the Chinese Model and Regime Change“. *CEIP Working Paper Nr. 69, 2006*.

32 | Für weitere Informationen siehe Pierre Vermeren, *Le Maroc en Transition*, Paris, 2002. Marina Ottaway, „Morocco: From Top-Down Reform to Democratic Transition?“. CEIP Working Paper Nr. 71, 2006. Curtis C. Ryan, *Jordan in Transition: From Hussein to Abdullah*, Boulder, 2002. Julia Choucair, „Illusive Reform: Jordan’s Stubborn Stability“. CEIP Working Paper Nr. 76, 2006. Agnès Favier (Ed.), *Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban*, Beirut, 2001. Julia Choucair, „Lebanon: Finding a Path from Deadlock to Democracy“. CEIP Working Paper Nr. 64, 2006.

33 | Die Türkei weist in ihren Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie immer noch wesentliche Merkmale der zweiten Gruppe auf, auch wenn sie als politischer Regimetypus mittlerweile der dritten Gruppe zuzuordnen ist. Für weitere Informationen siehe Günter Seufert, *Die Türkei: Politik, Geschichte, Kultur*, Bonn, 2006.

waren. Wie bereits von Ibn Khaldoun im 14. Jahrhundert beschrieben, wurden die Bewohner städtischer Agglomerationen im Vorderen Orient in vielen Fällen von militärischen Eliten tribal Herkunft regiert, die sie vor den Übergriffen nomadisierender Stämme beschützten und dafür die Erbringung bestimmter Gegenleistungen erwarteten. Städte waren somit a priori nicht Gegenspieler und Korrektiv der Fürstenmacht, sondern deren Alliierte und Aktionsbasis. Das Leitmotiv dieses Bündnisses war ein Gabentausch klassischer Art: Letztere hielten die öffentliche Ordnung aufrecht, sicherten die überlebensnotwendige landwirtschaftliche Versorgungsbasis und schützten die wirtschaftlich vitalen Fernhandelswege; erstere erkannten im Gegenzug die Herrschaft letzterer an, leisteten Gefolgschaft und entrichteten Tribute. In der Geschichte der Region machte ‚Stadtluft‘ somit nicht frei, sondern vielmehr sicher.<sup>34</sup>

Dies mag auch erklären, warum es anscheinend bis in die frühe Neuzeit keine fest institutionalisierte städtische Selbstverwaltung bzw. einklagbare städtische Mitwirkungsrechte gab: Städtische Eliten hatten stets wichtige politische Funktionen in ihrem jeweiligen Kontext zu erfüllen, allerdings handelte es sich dabei in erster Linie um *Vermittlungs-* und *Übersetzungsfunktionen* zwischen den städtischen Einwohnern und den politischen Machthabern – egal, ob diese nun vor Ort oder in der Metropole lebten – und nur in den seltensten Fällen um *Regierungs-* und *Regulierungsfunktionen* im engeren Sinne. Falls überhaupt, wurden Exekutiv-, Legislativ- und Judikativleistungen im Namen anderer oder in Bereichen von nachgeordneter Bedeutung erbracht, wie dies etwa für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen

**Bis in die jüngere Vergangenheit existierte ein gewisses Maß an politischem Pluralismus und politischer Autonomie auf kommunaler Ebene.**

Gesundheit und der öffentlichen Moral gilt. Gleichwohl existierte bis in die jüngere Vergangenheit ein gewisses Maß an politischem Pluralismus und politischer Autonomie auf kommu-

34 | Für weitere Informationen zur vorderorientalischen Stadtgeschichte siehe Ira Marvin Lapidus (Ed.), *Middle Eastern Cities*, Berkeley/Los Angeles, 1967. Leon Carl Brown, *From Madina to Metropolis: Heritage and Change in the Near Eastern City*, Princeton, 1973. Janet Abu-Lughod, „The Islamic City: Historical Myth, Islamic Essence and Contemporary Relevance“, in: *International Journal of Middle East Studies* Vol. 19, Nr. 2, 1987, S. 155–176. Eugen Wirth, *Die orientalische Stadt im islamischen Vorderasien und Nordafrika: Städtische Bausubstanz und räumliche Ordnung, Wirtschaftsleben und soziale Organisation*, Mainz, 2000.

naler Ebene; letzten Endes war der Staat für die meisten Bürger ein fernes Wesen, seine täglichen Belange regelten andere Akteure in seinem näheren Umfeld.<sup>35</sup>

Diese Situation änderte sich jedoch spätestens im Laufe der Kolonialisierung bzw. nach Erlangung der Unabhängigkeit: Innerhalb einer Zeitspanne von wenigen Jahrzehnten wurden die wichtigsten gesellschaftlichen Trägergruppen der einstigen urbanen Elitenschicht (die untereinander oftmals eng liiert waren) entweder vernichtet oder entmachtet. Dies betraf die islamischen Rechtsgelehrten, die neben ihren eigentlichen sakralen Aufgaben auch wichtige öffentliche Funktionen erfüllten, das städtische, landbesitzende Großbürgertum, das neben dem Fernhandel auch das Manufakturwesen kontrollierte, sowie die mächtigen Führer der großen Zünfte, Orden und Stiftungen, die eine nach der anderen verstaatlicht wurden. Es betraf aber auch ethnisch-konfessionelle Minderheiten wie die alteingesessenen griechischen und armenischen Gemeinden sowie die zahlreichen französischen und italienischen Neusiedler. Sie, die von den europäischen Kolonialherren gezielt für deren Zwecke instrumentalisiert wurden und folgerichtig von der arabisch-muslimischen Mehrheitsbevölkerung als Fünfte Kolonne betrachtet wurden, fielen gewaltloser Vertreibung zum Opfer oder mussten ‚freiwillig‘ gehen (das gleiche Schicksal traf viele Juden).

Die Folgen für die Region waren schwer wiegend: Ethnische und religiöse Vertreibungen gingen oftmals Hand in Hand mit politischen und sozialen Säuberungen. Die zuvor durchaus vorhandenen Freiräume und Mitwirkungsmöglichkeiten auf gesellschaftlicher und städtischer Ebene wurden sukzessive geschlossen oder gleichgeschaltet. Politische (Proto)Parteien, Vereinigungen, Gewerkschaften und Zeitungen, aber auch gewählte Gemeindevorsteher und Stadträte wurden in der aufgeladenen Atmosphäre der fünfziger und sechziger Jahre der Reihe nach an die Kandare genommen und dem Willen

**Ethnische und religiöse Vertreibungen gingen oftmals Hand in Hand mit politischen und sozialen Säuberungen.**

35 | Für weitere Informationen zum Osmanischen Reich siehe André Raymond, *Grandes villes arabes à l'époque ottomane*, Paris, 1985. François Georgeon, Paul Dumont (Eds.), *Villes ottomanes à la fin de l'Empire*, Paris, 1992. Jens Hanssen, Thomas Philipp, Stefan Weber (Eds.), *The Empire in the City: Arab Provincial Capitals in the late Ottoman Empire*, Würzburg, 2002. Nora Lafi (Ed.), *Municipalités méditerranéennes: Les réformes urbaines ottomanes au miroir d'une histoire comparée*, Berlin, 2005.

der alten bzw. der neuen Herrscher unterworfen. Auch wenn trotz durchaus vorhandener Bestrebungen letzten Endes nirgendwo in der arabischen Welt ein voll entwickeltes totalitäres System entstand und sich die meisten Regime ein gewisses Maß an sozialer und politischer Heterogenität bewahrten, war das Resultat doch in vielen Fällen eine erhebliche Verarmung des öffentlichen und kulturellen Lebens.

Seitdem ist die ‚Peripherie‘ in den meisten Ländern der Region auf das Engste an das ‚Zentrum‘ angebunden: Die Träger der Macht, also jene Personengruppen vor Ort mit realer Entscheidungsgewalt über die Implementierung von Regierungspolitiken und die Allokation von Staatsressourcen (bzw. mit Zugang zu Entscheiderkreisen in der Hauptstadt) sind generell Amts- und *nicht* Mandatsträger, d.h. ernannte Beamte und *nicht* gewählte Abgeordnete. Diese sind zudem in den allermeisten Fällen direkt dem jeweiligen *Supreme Decision Maker* auf nationaler Ebene zu- und untergeordnet, und zwar

**Involvierung des Supreme Decision Makers – ob König, Emir oder Präsident** unter klarer Missachtung oder Umgehung anderorts üblicher Hierarchien und Verfahren.

Gerade die Involvierung des *Supreme Decision Makers* – ob König, Emir oder Präsident – bei der Bestellung des Führungspersonals auf Provinzebene (wie Walis, Gouverneure und Präfekten) zeigt die Sensibilität der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie für die politische Stabilität der allermeisten Länder des Vorderen Orients.

Heute erfolgt in fast allen Ländern des Vorderen Orients die Kommunikation und Interaktion zwischen Zentrum und Peripherie im Wesentlichen über Institutionen, die entweder ein Bestandteil der Zentralgewalt sind (wie dies etwa für die Staatsparteien in Ägypten, Syrien und Tunesien gilt) oder aber die zumindest fest unter ihrer Kontrolle stehen (wie dies etwa auf die meisten Parlamente in der Region zutrifft). Zwar gibt es durchaus gewählte Gemeinderäte und Kreistage, manchmal auch gewählte Bürgermeister und Landräte, allerdings sind diese meist mit nur geringer politischer Durchsetzungs- und Gestaltungsmacht gegenüber zentralstaatlichen Vertretern und Amtsträgern ausgestattet. So haben Ratsmitglieder im Allgemeinen *keine* Weisungs- oder Sanktionsbefugnisse, sondern nur ein Vorschlags- und Petitionsrecht (wo vorhanden, gilt diese Beobachtung auch für Bürgermeister). Weder besitzen sie substantielle fiskalische und budgetäre Befugnisse noch verfügen sie über effektive verwaltungs-

rechtliche oder personalpolitische Kompetenzen. Ihre Funktionen sind somit immer noch hauptsächlich konsultativ-repräsentativer und eben *nicht* administrativ-operativer Natur.<sup>36</sup>

Zugleich ist offensichtlich, dass selbst dort, wo südmediterrane Gebietskörperschaften über genuin eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen, diese oftmals dadurch ausgehöhlt werden, dass von den nationalen Zentren die notwendigen finanziellen Zuweisungen verweigert oder aber subnationale Kompetenzen durch eine übertriebene bürokratische Detailsteuerung von oben sabotiert werden. Diese Praxis des ‚Mallen nach Zahlen‘ existiert v.a. in den französisch geprägten Ländern des Maghreb und Mashreq, wobei sich die Nützlichkeit dieser Arrangements zunehmend unter den Herrschern der Nachbarländer herumzusprechen scheint.

Allerdings ist zu bedenken, dass nicht nur Gängelung und Bevormundung durch die Zentralregierung, sondern auch eine Vielzahl von Unklarheiten und Widersprüchen bei der Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf Provinz- und Kommunalebene in vielen Fällen zu suboptimalen Resultaten wie Ineffizienz, Missmanagement und Passivität führt.<sup>37</sup>

#### **Gängelung und Bevormundung durch die Zentralregierung**

Tatsächlich handelt es sich bislang *nicht* um eine Politik der ‚Dezentralisierung‘, sondern der ‚Dekonzentration‘: Der Unterschied ist, dass Erstere lediglich auf eine Umverteilung von Zuständigkeiten innerhalb des Staatsapparats abzielt, während Letztere die anderen Bestandteile des politischen Gemeinwesens mit einbezieht. Im Falle der ‚Dekonzentration‘ werden Regelungs- und Umsetzungsbefugnisse auf eine tie-

36 | Dass die betroffene Bevölkerung über diese Situation bestens informiert ist, zeigen die überaus geringen Beteiligungsquoten bei den allerjüngsten Kommunalwahlen in Marokko, Tunesien, Jordanien und Ägypten. Auffällig ist auch, dass die ‚großen‘ lokalen Familien allgemein ein eher geringes Interesse an einem aktiven politischen Engagement auf kommunaler Ebene zeigen.

37 | Die konkreten Interaktionsmuster der beteiligten Personengruppen sowie ihr realer Einfluss auf politische Prozesse vor Ort ist jedoch immer noch meist unklar und bedarf unbedingt einer vertieften empirischen Analyse. Generell ist zu bedenken, dass gerade in wenig gefestigten Staaten formale Regeln und tatsächliche politische Praktiken in diametralem Gegensatz stehen können. Siehe hierzu auch Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society-Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, 1988. Ders., *State in Society: Studying how States and Societies transform and constitute each other*, Cambridge, 2001.

fer gelegene Ebene der staatlichen Verwaltung abgegeben, mit dem Ziel, Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns zu verbessern und dadurch die Akzeptanz und Legitimität des Systems zu erhöhen. Obwohl durchaus mit dem Subsidiaritätsgedanken vereinbar, hat es *a priori nichts* mit Demokratisierungsbestrebungen zu tun. Im Falle der ‚Dezentralisierung‘ wiederum werden Kompetenzen und Ressourcen von der Zentralregierung an gewählte Gebietskörperschaften abgegeben, die fortan eigenverantwortlich die Regelung öffentlicher Belange und die Durchführung hoheitlicher Aufgaben wahrnehmen sollen. Eine Öffnung des Entscheidungsprozesses auf Systemebene und eine Erhöhung der Partizipationsmöglichkeiten für Staatsbürger findet nur hier statt.<sup>38</sup>

Dies soll nun nicht bedeuten, dass Gebietskörperschaften wie Städte, Gemeinden und Regionen südlich des Mittelmeeres politisch bedeutungslos sind. Sie spielen sehr wohl eine wichtige Rolle in ihrem jeweiligen Kontext. Aufgrund des weitgehenden Fehlens repräsentativer bzw. partizipativer Institutionen und Mechanismen auf nationaler Ebene sind arabische Regime geradezu gezwungen, den Kontakt zur Basis dezentral herzustellen. Kommunen und Regionen spielen daher eine wichtige Rolle bei der Kommunikation und Interaktion mit den verschiedenen Bevölkerungs- und Unterstützergruppen. Den entscheidenden Schritt hin zu einer genuineen subnationalen Selbstverwaltung haben erstere jedoch bisher nicht getan bzw. nicht tun können, denn dies würde die faktische Herauslösung der subnationalen Ebene aus ihrer politischen Verfügungsgewalt bedeuten. Dies ist ein weiterer Grund für den sich vertiefenden Graben zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der Region, zwischen einer offiziell postulierten Dezentralisierung und einem faktisch fortdauernden zentralistischen Status quo.<sup>39</sup>

38 | Allerdings ist zu bedenken, dass viele der genannten Defizite vor gar noch nicht allzu langer Zeit auch für viele mittelosteuropäische Staaten zutrafen – und dies teilweise heute noch tun. Siehe Günther W. Dill, „Erfahrungen mit Grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung“. Unveröffentlichtes Manuskript, November 2000.

39 | Zu den wichtigsten Faktoren, die eine genuine Dezentralisierung politischer Kompetenzen und einen effektiven Auf- und Ausbau lokaler Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte erschweren, gehören neben der ethnisch-konfessionellen Heterogenität vieler nordafrikanischer und nahöstlicher Gesellschaften (welche von den europäischen Kolonialmächten in vielen Fällen für ihre eigenen Zwecke instrumentalisiert wurde und welche dadurch im kollektiven Gedächtnis der betroffenen Bevölkerungen einen zu-

Eine Folge dieser Politik ist die permanente Vergrößerung des bereits jetzt tiefen Grabens zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die anhaltende Erosion der Handlungskompetenzen und Glaubwürdigkeit von Kommunen und Regionen führt zu einer zunehmenden Übernahme eigentlich öffentlicher Aufgaben durch nichtstaatliche Akteure, seien es nun islamische Wohlfahrtsvereine, kommerzielle Unternehmungen oder auch einzelne Mitglieder der politischen Elite selbst, wie dies etwa für die zahlreichen „königlichen NGOs“ in Jordanien oder Marokko, die präsidentengesteuerten „Nationalfonds“ in Tunesien, die Ghaddafi-Stiftung in Libyen sowie Bashar al-Asads Syrian Computer Society zutrifft. Die Folgen dieser Politik sind schwer wiegend: Sie bestehen in einer weiteren Fragmentierung des öffentlichen Raums, in einer Vertiefung der ohnehin ausgeprägten Ungleichheit zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen, in einer Aushöhlung integrativer Funktionen der städtischen Institutionen sowie in einer Verstärkung bereits laufender partikularistischer Trends auf gesellschaftlicher Ebene.

**Die anhaltende Erosion der Handlungskompetenzen und Glaubwürdigkeit von Kommunen und Regionen führt zu einer zunehmenden Übernahme eigentlich öffentlicher Aufgaben durch nichtstaatliche Akteure.**

Kurzfristig erfüllen diese Arrangements zwar ihren Zweck, nämlich die Einführung demokratischer Mechanismen hinauszögern und das Entscheidungsmonopol der nationalen Herrschaftseliten aufrechtzuerhalten. Längerfristig tragen sie aber zu einer Delegitimierung der herrschenden Regime und zu einer Unterminierung der politischen Stabilität in der Region bei. Trotz ihrer unbestreitbaren Raffinesse sind die meisten Systeme allzu offensichtlich außer Stande, zu einer nachhaltigen Lösung der aktuellen gesellschaftlichen Probleme beizutragen. Hierzu gehört vor allem die wachsende Ungleichheit zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die durch die gegenwärtige wirtschaftliche Öffnung vieler Länder weiter verstärkt wird. Die Konzentration des Wirtschaftswachstums auf die Küstenstädte (verbunden mit einer starken Abwanderung der arbeitsfähigen Bevölkerung dorthin) droht nicht nur die vorhandenen Dienstleistungs- und Problemlösungskapazitäten vieler Stadtverwaltungen zu überfordern,

**Konzentration des Wirtschaftswachstums auf die Küstenstädte**

tiefst negativen „Resonanzkörper“ bildet) auch die bürokratisch-etatistischen Entwicklungsstrategien, welche in vielen Ländern seit den fünfziger Jahren verfolgt wurden und welche auf nationaler Ebene eine strukturell zutiefst reformaverse Akteurskonstellation geschaffen haben.

sondern auch das großstädtische Um- und Hinterland von den erzielten Wohlfahrtsgewinnen abzukoppeln. Die unmittelbare Folge ist eine sozioräumliche Polarisierung, welche zu einem zentralen Problemmerkmal der gesamten Region geworden ist – und die durch die Konzentration der ENP-CBC auf die Küstengebiete weiter verschärft werden könnte.

### **BEWERTUNG: RELEVANZ, RESULTATE, PERSPEKTIVEN**

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass das neue Politikfeld der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit *a priori* eine große entwicklungspolitische Relevanz auch und gerade für den südlichen Mittelmeerraum besitzt. Erstens wächst das bereits jetzt ausgeprägte Wohlstands- und Entwicklungsgefälle zwischen städtischen und ländlichen Gebieten in der Region weiter rapide an; gerade in diesem Bereich ist daher prioritäres Handeln gefragt. Zweitens ist die finanzielle und personelle Ausstattung insbesondere kommunaler und regionaler Einrichtungen besonders prekär; dies erschwert zwar zunächst die Zusammenarbeit auf dieser Ebene, erhöht aber zugleich den Grenznutzen einer jeden Maßnahme. Drittens weisen gerade nord- und südmediterrane Städte und Gemeinden ähnliche oder vergleichbare Rahmenbedingungen und Problemstrukturen auf. Gerade die mediterranen Küstenstädte und -regionen sind stets Bestandteile eines hochintegrierten, grenzüberschreitenden Kommunikationsraums gewesen.

**Gerade die mediterranen Küstenstädte und -regionen sind stets Bestandteile eines hochintegrierten, grenzüberschreitenden Kommunikationsraums gewesen.**

(Ver)Bindungen seit der Unabhängigkeit gelockert (und teilweise gekappt) wurden, gibt es immer noch mehr Verbindendes als Trennendes.

Die neue CBC-Formel birgt für alle Beteiligten viel versprechende Möglichkeiten, aber auch ernst zu nehmende Herausforderungen: Sie verspricht erstens, politisch-administrative Reform- und Dezentralisierungsprozesse im südlichen Mittelmeerraum zu unterstützen, zu beschleunigen und gegebenenfalls zu vertiefen (und dadurch direkt oder indirekt auf mehr *accountability* der öffentlichen Verwaltung, auf eine bessere Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen sowie auf eine gleichgewichtigere Zuteilung öffentlicher Mittel hinzuarbeiten). Sie verspricht zweitens, die Entwicklungs- und Wohlstandskluft entlang der EU-Außengrenze verringern und somit die Entstehung neuer Trenn- und Kon-

fliktlinien um Europa herum verhindern zu helfen (wodurch sie wiederum an die Zielsetzungen der Barcelona-Erklärung sowie an die EU-Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 anknüpft). Und sie verspricht schließlich, für eine größere Nähe zu den Menschen vor Ort zu sorgen, indem die Zusammenarbeit auf jene Bereiche ausgedehnt wird, in denen zentrale Fragen des täglichen Lebens verhandelt werden.

Großer Problemdruck und Handlungsbedarf, hohe Sichtbarkeit und Wirksamkeit, zahlreiche gemeinsame Anknüpfungspunkte und ein unmittelbarer politischer Mehrwert – dies sind Gründe, die dafür sprechen, dem CBC-Bereich in Zukunft eine verstärkte Aufmerksamkeit beizumessen. Die Einbindung der Bevölkerungsmehrheit in den Partnerländern, die Verbreiterung der Kooperationsbasis für die Mittelmeerpartnerschaft sowie die Überwindung eventuell bestehender Reformblockaden auf nationaler Ebene – dies sind Beiträge, welche die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene liefern kann. CBC stellt eine Schnittstelle dar, an der sich dringend notwendige, oft geforderte und teilweise auch bereits laufende politisch-administrative Reformprozesse, sozioökonomische Integrationsprozesse und sektorspezifische Anpassungsprozesse überschneiden und überlappen – sei es nun in positiver oder in negativer Richtung. Fortschritte auf dieser Ebene versprechen meist nicht nur ein Mehr an Inklusion und Partizipation, sondern auch an Effektivität und Transparenz. Damit wird deutlich, dass *Good Governance* ohne eine nachhaltige Reform der kommunalpolitischen Rahmenbedingungen letztlich nicht zu leisten sein dürfte.

Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen bei der Implementierung von CBC-Maßnahmen in Europa auch, dass es in vielen Fällen an gesellschaftlicher Verankerung sowie an demokratischer Überwachung mangelt. Gewählte parlamentarische Gremien verfügen nur selten über die notwendigen Kenntnisse oder Vollmachten für eine effektive Kontrolle und Steuerung der durchgeföhrten Maßnahmen, und die meisten Bürger haben nur äußerst geringe Kenntnisse von dieser Form der Zusammenarbeit. In vielen Fällen scheint es sich in erster Linie um ein Instrument lokaler Politik- und Verwaltungseliten zur Einwerbung europäischer Förder- und Investitionsmittel zu handeln. Angesichts der oben beschriebenen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen im

**In vielen Fällen scheint es sich in erster Linie um ein Instrument lokaler Politik- und Verwaltungseliten zur Einwerbung europäischer Förder- und Investitionsmittel zu handeln.**

südlichen Mittelmeerraum sowie der immer noch ausgeprägten klientelistischen Politikkultur gerade auf lokaler Ebene scheint es daher zumindest fraglich zu sein, ob CBC allein einen nachhaltigen Beitrag zu der angestrebten Verbesserung öffentlicher Regierungsführung in der Region wird leisten können.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass sich CBC mit dem südlichen Mittelmeerraum notwendigerweise auf die küstennahen Gebiete konzentriert – und damit auf jene Gebiete, die im nationalen Maßstab noch relativ privilegiert sind und sich in den vergangenen Jahren vergleichsweise positiv entwickelt haben. Die Einführung von CBC im Rahmen der ENP mag zwar dazu beitragen, das Entwicklungsgefälle *unter den Teilnehmerländern* des Barcelona-Prozesses – zwischen Gemeinden und Regionen beiderseits des Mittelmeeres – zu verringern, sie ist aber relativ ungeeignet, um die Ungleichgewichte *innerhalb der Partnerländer* – zwischen Küstengebieten und Hinterland – zu verringern. CBC mag ein durchaus probates Mittel sein, um Lösungsansätze für gemeinsame Probleme zu diskutieren und den Erfahrungsaustausch auf subnationaler Ebene zu verstärken; sie ist aber *nicht* notwendigerweise ein geeignetes Instrument, um bestehende sozioökonomische Disparitäten zu bekämpfen und flächendeckend gleichwertige Lebensverhältnisse zu erzwingen.

Außerdem zeigt ein näherer Blick auf die erfolgreiche Etablierung territorialer Zusammenarbeit auf europäischer Ebene (die neuen Mitgliedstaaten eingeschlossen), dass entscheidende Faktoren für den Erfolg dieser Politik im südlichen Mittelmeerraum bisher nicht oder zumindest nicht ausreichend gegeben sind. So weisen Analysten zu Recht darauf hin, (1) dass die territoriale Zusammenarbeit sich ursprünglich außerhalb der damaligen EWG entwickelt habe und erst später von dieser angenommen und weiter vorangetrieben worden sei; (2) dass der Durchbruch der territorialen Zusammenarbeit nicht das Resultat eines politischen Zufalls, sondern eines intensiven Lobbyings zivilgesellschaftlicher und subnationaler Akteure auf europäischer Ebene gewesen sei; und (3) dass der Erfolg der territorialen Zusammenarbeit nicht zuletzt auch dem dichten Netz zivilgesellschaftlicher und interinstitutioneller Kontakte und Aktivitäten zu verdanken sei, das im Laufe der Jahre entstanden sei und die menschliche Infrastruktur für die folgenden Kooperationsmaßnahmen gebildet habe. CBC ist somit kein Kind Brüssels,

sondern eine Pflanze, die aus der Vielfalt Europas erwachsen ist.<sup>40</sup>

**CBC ist kein Kind Brüssels, sondern eine Pflanze, die aus der Vielfalt Europas erwachsen ist.**

Dies gilt nicht nur für den spezifischen Zweig der territorialen bzw. Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sondern für die gesamte Bandbreite der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik: Diese begünstigt, ja erzwingt geradezu die Formierung vertikaler und horizontaler Kommunikations- und Implementierungsnetzwerke, die zwar ein hohes Maß an *Informalität*, aber eben auch an *Stabilität* aufweisen können.<sup>41</sup> Die konkrete Ausprägung dieser institutionellen Arrangements scheint dabei in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Rolle zu spielen: Territoriale Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene kann nämlich nicht nur zu einer Abmilderung und Überwindung, sondern auch zu einer Zuspitzung und Vertiefung bereits existierender Macht- und Verteilungskonflikte innerhalb der beteiligten Staaten und Regionen und zwischen ihnen führen. Nicht zuletzt deswegen kommt der kontinuierlichen politischen Rückendeckung durch höher gelegene Verwaltungsebenen oftmals eine große Bedeutung für die erfolgreiche Implementierung territorialer Zusammenarbeit zu.<sup>42</sup>

Diese Überlegungen sind besonders wichtig mit Blick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im südlichen Mittelmeerraum: Dies betrifft nicht nur die bereits erwähnten ausgeprägten sozioökonomischen Diskrepanzen – zwischen Stadt und Land, Küste und Hinterland etc. – die zwar a priori von CBC überbrückt werden sollen, von dieser aber auch vertieft werden können. Es betrifft zudem die zahlreichen ethnisch-konfessionellen Bruchlinien – zwischen Arabern und Berbern, Muslimen und Christen etc. – die sich oft mit räum-

40 | Jean-Baptiste Harguindéguy, Markus Perkmann, „Agenda Setting and Policy Punctuation: How did Territorial Cooperation convert into a Priority for EU Regional Policy?“. Unveröffentlichtes Manuskript präsentiert auf der Mittelmeerkonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung (Fn. 7).

41 | Allerdings scheint es bislang nur eine geringe Rückkopplung zwischen Entscheidungs- und Implementationsnetzwerken und -erfahrungen zu geben. Vorherrschend ist stattdessen eine lose Kopplung unter den Beteiligten. Dies liegt offensichtlich nicht nur an der horizontalen Fragmentierung der implementationsrelevanten Verwaltungsstellen, sondern auch an der vertikalen Fragmentierung der EU-Entscheidungsebene selbst. Siehe hierzu auch Heinelt et al. 2005 (Fn. 11).

42 | Für ein konkretes Beispiel siehe Jean-Baptiste Harguindéguy, „Cross-Border Policy in Europe: Implementing INTERREG III-A France-Spain“, in: *Regional and Federal Studies* Vol. 17, Nr. 3, 2007, S. 317–334.

lich-administrativen Grenzziehungen in den betroffenen Ländern überschneiden und die gerade von den Kolonialmächten früher allzu oft für ihre Zwecke genutzt wurden. Dass die Schatten der Vergangenheit mitunter lang und stark sein und die Umsetzung von CBC erheblich beeinträchtigen oder sogar verhindern können, mussten seine Befürworter auch in Europa oft schmerzlich erkennen.

**Dass die Schatten der Vergangenheit mitunter lang und stark sein und die Umsetzung von CBC erheblich beeinträchtigen oder sogar verhindern können, mussten seine Befürworter auch in Europa oft schmerzlich erkennen.**

gilt um so mehr für stark fragmentierte und heterogene Gesellschaften wie jene des südlichen und östlichen Mittelmeerraums, die immer noch Staatsbildungsprozesse durchlaufen und daher besonders sensibel auf Einmischungsversuche von außen reagieren.

Leider wurden all diese Faktoren bei der Ausgestaltung von CBC im Rahmen der ENP bisher nicht ausreichend in Rechnung gestellt: Der *Top-down*-Ansatz, den die EU bislang im Rahmen der ENP verfolgt hat, steht in einem klaren Gegensatz zum *Bottom-up*-Ansatz, dem sie in artverwandten Aufgabenfeldern auf ihrem eigenen Territorium gefolgt war (und der eine zentrale Rolle für den bisherigen Erfolg dieses Politikfeldes spielte). Die Gemeinden und Regionen der europäischen Nachbarstaaten, darunter auch derer des südlichen Mittelmeerraums, wurden dagegen weder informiert noch konsultiert, sondern schlichtweg übergegangen. Verstärkt durch die ablehnende Haltung vieler Partnerstaaten hat die EU damit mehrere wesentliche Elemente ihrer eigenen institutionellen- und politikgeschichtlichen Erfahrungen und Erfolgsbedingungen ausgeblendet. Neben den oben genannten restriktiven institutionellen Rahmenbedingungen, der ungenügenden finanziellen Mittelausstattung und der geringen operativen Leistungsfähigkeit vieler südlicher Verwaltungen ist diese wenig transparente und partizipative Vorgehensweise der EU selbst einer der schwächsten Punkte dieses neuen Politikfeldes sowie einer der potenziell gefährlichsten Stolpersteine bei seiner künftigen Fortentwicklung.<sup>43</sup>

43 | Ein gravierendes Problem für alle Beteiligten ist, dass nach Kenntnissen des Verfassers bis zum heutigen Tage keine systematische Dokumentierung und Evaluierung der durchgeföhrten Maßnahmen bzw. der hierbei gewonnenen Erfahrungen stattgefunden haben. Informationsaufbereitung, Erfahrungsaustausch und Netzwerkbildung verliefen bisher weitgehend ungeregelt und spontan. Die beteiligten Akteure kooperieren und koordinieren sich entweder ad hoc oder gar nicht. Mit der Einföhrung von CBC in die ENP wächst daher auch der Bedarf nach einer zentralen Anlauf- und Beratungsstelle für interessierte Kommunen und Re-

## AUSBLICK: HERAUSFORDERUNGEN, POLITIKEMPFEHLUNGEN, HANDLUNGSOPTIONEN

Wie kann konstruktiv mit dieser Situation umgegangen werden? Und welchen Beitrag kann die Bundesrepublik Deutschland leisten? Dank des stark gegliederten, föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland, der ausgeprägten Gewaltenteilung auf vertikaler Ebene sowie ihrer eigenen langjährigen Erfahrungen in der interkommunalen Zusammenarbeit verfügen deutsche Gebietskörperschaften über einen umfassenden und auch weithin anerkannten Sachverständ in vielen außen- und entwicklungspolitisch relevanten Politikbereichen. Dank ihrer erfolgreichen (obgleich schmerzhaften) Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen und einer insgesamt positiven Finanzentwicklung in jüngster Zeit verfügen sie darüber hinaus auch zunehmend (wieder) über die notwendigen operativen Ressourcen für ein verstärktes internationales Engagement. Außerdem scheinen sie sich zunehmend der Notwendigkeit bewusst zu werden, sich nicht nur als *Objekt*, sondern als *Subjekt* der Globalisierung zu begreifen, das diese nicht nur passiv erduldet, sondern aktiv mitgestaltet, ebenso wie sie sich der Chancen bewusst zu werden scheinen, welche ein direktes und aktives Engagement in der inner- und außereuropäischen Zusammenarbeit mit sich bringen kann.

**Deutsche Gebietskörperschaften scheinen sich zunehmend der Notwendigkeit bewusst zu werden, sich nicht nur als *Objekt*, sondern als *Subjekt* der Globalisierung zu begreifen.**

Gerade aufgrund der schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen der letzten Jahre haben sich deutsche Städte und Kommunen zudem oftmals stärker modernisiert als etwa Bund und Länder. Kernelemente kommunaler Reformprozesse waren dabei eine flächendeckende Konvergenzbewegung hin zum süddeutschen Ratsverfassungsmodell<sup>44</sup>; Verwaltungsmodernisierung durch Elemente des *New Public Management* bzw. des *Neuen Steuerungsmodells*; neue Finanzierungsmodalitäten in wichtigen Bereichen kommunaler Da-

gionen. Diese könnte entweder die Gestalt eines Euromed-Observatoriums für territoriale Zusammenarbeit annehmen oder aber dem Vorbild des INTERACT-Programms der EU folgen.

44 | Kernelemente sind die Direktwahl des Bürgermeisters durch die Gemeindebewohner; die Übernahme des Ausschussvorsitzes durch den Bürgermeister selbst; die Weisungsbefugnis des Bürgermeisters gegenüber der Kommunalverwaltung; die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens bei Kommunalwahlen sowie die Einführung direktdemokratischer Elemente wie Volksbegehren und Voksentscheid in die Landesverfassung.

seinsfürsorge und kommunaler Dienstleistungen sowie Einführung von Elementen des *E-Government* und der *E-Democracy*. In vielerlei Hinsicht haben sie dadurch den oft geforderten Übergang von einem obrigkeitssstaatlich denkenden und hoheitlich agierenden *Verwalter* zu einem bürgernahen und kundenorientierten *Dienstleister* besser bewältigt als andere. Die neuen Organisationsformen und Managementtechniken, mit denen sie dabei experimentiert haben, und das erstaunliche Innovations- und Erneuerungspotenzial, das sie dabei an den Tag gelegt haben, machen sie zu einem Ideen- und Impulsgeber *par excellence* für viele Aufgaben- und Interventionsbereiche der Entwicklungszusammenarbeit und der Nachbarschaftspolitik.<sup>45</sup>

Welche konkreten Vorteile bringt ein solches internationales Engagement den beteiligten Akteuren? Zunächst einmal produziert es ein spezifisches Know-how sowie vertiefte Einblicke in Zusammenhänge und Entwicklungsprozesse in Übersee, welche dann auch für andere Aktivitäten wie etwa die Anbahnung und Vertiefung von Wirtschaftskontakten und -kooperationen genutzt werden können. Darüber hinaus produziert es interkulturelle Kompetenzen bei den beteiligten Mitarbeitern, die nach ihrer Rückkehr nutzbringend für neue Aufgaben eingesetzt werden können. Des Weiteren können solche Einsätze auch zu einem Rücktransfer moderner Verwaltungstechniken aus den Einsatzländern selbst führen, wie dies etwa für die partizipative Haushaltsplanung im brasiliensischen Porto Alegre zutraf. Schließlich können solche Kooperationen auch für die Imagepflege und Profilbildung der Entsenderommune bzw. Entsenderegion genutzt werden. Tatsächlich sind Faktoren wie Offenheit, Vielfalt, Toleranz heute zu zentralen Erfolgsfaktoren für die Anziehungskraft und Innovationsfähigkeit von Kommunen und Regionen geworden.

**Faktoren wie Offenheit, Vielfalt, Toleranz sind heute zu zentralen Erfolgsfaktoren für die Anziehungskraft und Innovationsfähigkeit von Kommunen und Regionen geworden.**

Internationales Engagement nicht zuletzt auch der nachhaltigen Stärkung des eigenen Standorts im globalen Wettbewerb.<sup>46</sup>

45 | Für weitere Informationen siehe Jörg Bogumil, *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analysen*, Opladen, 2002. Ders.: *Zehn Jahre neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin, 2007. Michael Haus, *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland: Zwischen Innovation und Beharrung*, Darmstadt, 2005.

Auf welche Länder des südlichen Mittelmeerraums sollte man sich zum jetzigen Zeitpunkt konzentrieren? Und auf welchen Strukturen könnte die Zusammenarbeit dabei aufbauen? In einer ersten Phase sollte man sich vor allem auf solche Staaten konzentrieren, die ihren Gebietskörperschaften ein Mindestmaß an Handlungsfreiheit bei der Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten sowie ein Mindestmaß an Mitwirkungsmöglichkeiten bei Entscheidungsprozessen auf nationaler Ebene eingeräumt haben. Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bietet sich daher in erster Linie mit solchen Staaten an, die – wie Marokko, Jordanien und Libanon – in dieser Hinsicht die größten Fortschritte gemacht haben, auch wenn natürlich in allen drei Fällen weiterhin gewisse Defizite, politische Zögerlichkeiten und institutionelle Einschränkungen zu beobachten sind. Allerdings kann die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch mit solchen Staaten sinnvoll sein, die – wie etwa Tunesien, Ägypten und Syrien – ihren Kommunen und Regionen zwar weniger Spielraum und Einfluss einräumen, die aber durchaus eine solche Kooperation bis heute nicht kategorisch ausschließen – vorausgesetzt natürlich, diese ist kompatibel mit den Zielsetzungen der Herrschaftseliten.

Tatsächlich gab es in den letzten Jahren eine ganze Reihe erfolgreicher Versuche subnationaler Körperschaften im südlichen Mittelmeerraum, einen autonomeren, pro-aktiveren Ansatz bei der Regelung ihrer Belange zu entwickeln und über eine gezielte Kooperation mit externen Akteuren ihr Profil und ihre Position im nationalen Kontext bzw. vis-à-vis potentiellen Investoren zu stärken. Beispiele hierfür sind Tanger (Marokko), Sfax (Tunesien), Alexandria (Ägypten), Tripolis (Libanon) und Haifa (Israel). Zwei Merkmale zeichnen diese Entwicklung aus: Zum einen handelt es sich bei den genannten Städten um so genannte 2nd-Order-Cities, die eine lange Tradition politischer Rivalität mit der nationalen Metropole kennzeichnet und die CBC als eine zusätzliche Ressource in diesem Konflikt verstehen. Zum anderen handelt es sich bei den

**So genannte 2nd-Order-Cities, die eine lange Tradition politischer Rivalität mit der nationalen Metropole kennzeichnet.**

46 | Siehe hierzu auch Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion (Ed.), *EU-Förderprogramme für Städte, Gemeinden und Kreise*, Köln, 2004. Werner Heinz, *EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden*, Berlin, 2005. Deutscher Städtetag & Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Ratgeber Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Januar 2005.

entscheidenden Akteuren allem Anschein nach um politische Entrepreneure, die ihr lokales Engagement bewusst als politische Investition verstehen und in den Dienst einer weiteren Karriere auch auf nationaler Ebene stellen. In jedem Fall sind die treibenden Faktoren (noch) keine basisdemokratischen Impulse, auch wenn sie durchaus in einen bestimmten (geo)politischen Kontext eingebettet sind und durch diesen verstärkt werden.

Welchen Rolle könnten nun die deutschen politischen Stiftungen in diesem neuen Politikfeld spielen? Welchen Mehrwert könnten sie liefern? Dank ihrer langjährigen Erfahrungen, ihrer Kontakte und ihres Know-hows in den Bereichen Dezentralisierung, kommunale Selbstverwaltung, kommunale Entwicklung und interkommunale Zusammenarbeit, aber auch dank ihrer dezentralen Organisationsstruktur und ihrer partnerbasierten Arbeitsweisen sind die politischen Stiftungen geradezu prädestiniert, um eine aktive Rolle in diesem Politikfeld zu spielen. Da sie weder im staatlichen Auftrag noch als gewinnorientierte Consulting-Unternehmen agieren, schlagen ihnen *a priori* weit weniger Vorbehalte entgegen als vielen anderen Akteuren. Ihre Rolle könnte somit die eines Moderators und Fazilitators, eines Ideen- und Impulsgebers sein, der Prozesse und Diskussionen anstößt, Input liefert, Akteure vernetzt und für den nötigen *Follow-up* sorgt. Somit könnten die Stiftungen als eine Schnittstelle, eine Gesprächsplattform zwischen Staat und Bürgern, Politik und Zivilgesellschaft fungieren, die nicht nur Amts- und Mandatsträger auf sub-nationaler und nationaler Ebene, sondern auch privatwirtschaftliche und gemeinwohlorientierte Akteure anspricht und einbindet.

**Für die Konrad-Adenauer-Stiftung spielen die Bereiche Dezentralisierung und Kommunalpolitik im Mittelmeerraum bislang vor allem im Rahmen der Länderprogramme Türkei und Marokko eine wichtige Rolle.**

Für die Konrad-Adenauer-Stiftung spielen die Bereiche Dezentralisierung und Kommunalpolitik im Mittelmeerraum bislang vor allem im Rahmen der Länderprogramme Türkei und Marokko eine wichtige Rolle. In der Türkei kooperiert die Stiftung mit dem Städte- und Gemeindetag (TBB), dem über 3000 Gemeinden und Städte angehören. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Modernisierung von Kommunen und ihre Anpassung an EU-Regelwerke durch Fortbildungsmaßnahmen für Verwaltungsmitarbeiter. In Marokko kooperiert die Stiftung mit der Generaldirektion Gebietskörperschaften des Innenministeriums (DGCL), welche die Federführung für die Umsetzung des Dezentralisie-

rungsprozesses innehalt. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Förderung partizipativer Strukturen durch Fortbildungsmaßnahmen für subnationale Mandatsträger. Darüber hinaus haben die Länderprogramme Israel und Ägypten in jüngster Vergangenheit angekündigt, ihre Aktivitäten in diesem Bereich ausbauen zu wollen. Geplant sind ganzjährige Fortbildungsreihen für weibliche Kommunalpolitiker sowie Fachkonferenzen zu kommunalpolitischen Fragestellungen.

Aufbauend auf den drei Kernpfeilern der internationalen Arbeit der Stiftungen – Bildung, Beratung, Dialog – könnten Maßnahmen die bewährten Formate der politischen Zusammenarbeit umfassen, also die Konzeptionierung und Implementierung von Konferenzen, Seminaren und Workshops, die Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Amts- und Mandatsträger, die Entsendung von Experten und Trainern auf Nord-Süd- und Süd-Süd-Ebene sowie die Einleitung oder Begleitung von Städtepartnerschaften und Twinning-Maßnahmen. Maßnahmen könnten zudem die Abfasung von Strategie- und Diskussionspapieren sowie die Erstellung von Machbarkeitsstudien, Ausbildungshandbüchern und kommunalpolitischen Planspielen beinhalten. Dabei sollte jedoch stets darauf geachtet werden, dass es zu einem systematischen Erfahrungsaustausch über *Best Practices* kommt, und zwar sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht. Hierbei sollten auch stets die Ergebnisse und Erfahrungen berücksichtigt werden, die in Ostmittel- und Südosteuropa sowie in der Ostsee- und Schwarzmeerkooperation gemacht wurden.

Die Maßnahmen sollten sich dabei vor allem auf solche Themenbereiche konzentrieren, an denen auf südlicher Seite ein klares Interesse besteht und für die auf deutscher Seite ein spezifischer Sachverstand vorhanden ist. Hierzu zählen vor allem Themen wie Stadt- und Raumplanung, Verkehrs- und Transportpolitik, Wohnungsbau, Tourismus- und Wirtschaftsförderung, Kultur- und Denkmalpflege, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Bildung und Erziehung sowie generell Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen für Rand- und Problemgruppen. Hierzu zählen aber auch Mithilfe bei der Verwaltungsmodernisierung, Beratung bei der Erstellung nachhaltiger kommunaler und regionaler Entwicklungs- und Haushaltspläne, Unterstützung bei der Durchführung von Stärken-Schwächen-Analysen (so genannte *Urban Audits*)

#### **Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen für Rand- und Problemgruppen**

und bei der Entwicklung neuer Finanzierungstechniken (z. B. *Private-Public-Partnerships*) sowie Beratung bei der Beantragung von EU-Fördermitteln und beim Aufbau von Städtepartnerschaften. Ein Fokus der Zusammenarbeit sollte stets auf dem Aspekt der Vernetzung liegen, um so Ressourcen zu bündeln, Informationslücken zu schließen und Wissensportale zu schaffen.

Dabei sollte stets versucht werden, die mitunter immer noch vorhandenen Defizite der interkommunalen Zusammenarbeit zu vermeiden. Diese bestehen in einer starken Zersplitterung der Akteurslandschaft (mit einer entsprechenden Konzentration auf Mikro-Projekte), im Festhalten an einer *Charity*-Perspektive, die mitunter wenig Verständnis für die strukturellen Ursachen von Unterentwicklung zeigt, sowie in der mangelnden Nachhaltigkeit der angestoßenen Maßnahmen, die oft eher individuelle Vorlieben auf nördlicher Seite widerzuspiegeln scheinen als objektive Bedürfnisse auf südlicher Seite. Wenn es somit einen Beitrag gibt, den die Stiftungen leisten können, dann ist dies konzeptionelle Unterstützung bei der Entwicklung einer strategischen Perspektive, welche die Ursachen der Probleme und die Bedürfnisse der Partner im Blick behält, ohne dabei die eigenen Interessen und Zielsetzungen aus dem Auge zu verlieren. Zusammenarbeit erfordert Nachhaltigkeit, und diese wird langfristig nur dann gegeben sein, wenn alle Beteiligten einen Nutzen daraus ziehen können.