Bild: Marcus Jeutner, insar

Thesenpapier zur konzeptionellen Weiterentwicklung der thematischen Kooperationen mit Stadtverwaltungen und Städtenetzwerken

TriNet GLOBAL

local authorities, business sector, universities as agents for change.

Das Projekt "Trinet-Global" wird durch die Europaische Kommission im Rahmen von EuropeAid, Programmlinie "Non-State Actors and Local Authorities in Development" gefordert.
Fur den Inhalt dieses Dokuments sind allein die Verfasser verantwortlich, es gibt nicht den Standpunkt der Europaischen Union wieder.

Erstellt von Frank Schwartze, insar consult Berlin, mit Unterstützung von Eckhard Bock

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung
Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit

be Berlin

Berlin, 23. November 2013

Thesenpapier zur konzeptionellen Weiterentwicklung der thematischen Kooperationen mit Stadtverwaltungen und Städtenetzwerken

Stand 23.11.2013

Das Projekt TriNet-Global – eine durch die EU geförderte Kooperationspartnerschaft – ermöglichte die Durchführung der Entwicklungspolitischen Fachtage in Berlin. Ziel der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit Berlin ist es, das Engagement von Akteuren in entwicklungspolitischen und Nachhaltigkeitsfragen zu fördern:

- die Kooperation von Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung in diesem Themenfeld stärken,
- Initiativen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit unterstützen,
- den Austausch zu international wirksamen Projekten, Kooperationen in Fragen der städtischen Infrastruktur mit anderen Städten.

Die entwicklungspolitischen Fachtage 2013, die im Rahmen der Asien-Pazifik-Wochen durchgeführt worden sind, haben Experten für nachhaltige Stadtentwicklung zusammengeführt und einen qualifizierten Austausch zu städtischen Problemen ermöglicht. Gemeinsam ist festgestellt worden, dass die Verstärkung des Austauschs zwischen Städten und der Aufbau von Human Capacity Building im Feld der nachhaltigen Stadtentwicklung zukunftsweisende Impulse geben kann. Um diese Prozesse weiter zu unterstützen, ist dieses Konzeptpapier entwickelt worden.

Handlungsfelder und generelle Rahmenbedingungen

Im Fokus stehen folgende Handlungsfelder:

- Städtenetzwerke
- thematische Kooperationen mit Stadtverwaltungen (auch im Rahmen von Städtepartnerschaften)
- sektorspezifische Kooperationen (insbesondere zur städtischen Infrastruktur)

Aktivitäten sollen grundsätzlich das Ziel verfolgen, den jeweiligen Kulturkreisen und den in Ihnen bestehenden gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen entsprechende Herangehensweisen zu berücksichtigen.

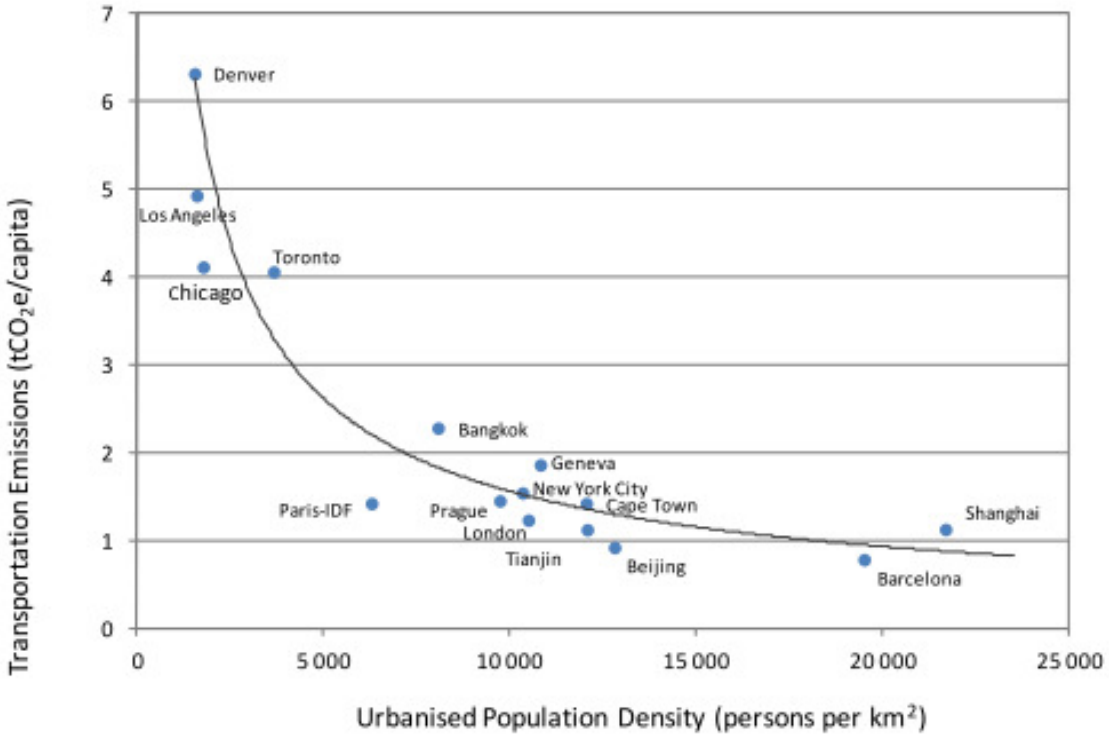
Die im Rahmen der Asien-Pazifik-Wochen durchgeführten Entwicklungspolitischen Fachtage (EPFT) haben deutlich gemacht, dass:

- Stadtentwicklung komplexer wird; bei gleichzeitig drängenden Fragestellungen bzgl. nachhaltiger Stadtstrukturen und anhaltend starken Urbanisierungsprozessen in weiten Teilen der Welt,
- neue Ansätze des Infrastrukturausbaus sowohl in der Ver- und Entsorgung wie auch im Verkehr bzw. der Mobilität einerseits auf verändertes Verhalten und (technologisches) Wissen setzen müssen aber ebenso auf integrierte Ansätze in denen

Infrastrukturentwicklung und Stadtentwicklung über sektorale Grenzen hinweg konzipiert und umgesetzt wird und

- die Integrationsnotwendigkeit und Komplexität zu erhöhten Anforderungen an die Steuerungssysteme insb. die planenden Verwaltungen führt
- sowie die damit verbundene Notwendigkeit unterschiedliche Akteure und Interessen aber auch Wissen und Kompetenzen in die Planungs- und Entscheidungsprozesse zu integrieren neue Anforderungen an kommunales Handeln stellt.

Die Bedeutung nachhaltiger Stadtentwicklung wird beispielhaft durch das OECD Papier „Urbanisaton and Green Growth in China“ deutlich gemacht[1].



Notes: (1) The density of the urbanised land surface is calculated without including green areas. (2) Analytical units and reference years used for these calculations: Barcelona (city, 2006); Geneva (canton, 2005); London (Greater London, 2003); Paris-IDF (IDF region, 2005); Prague (Greater Prague, 2005); Chicago (Chicago Metropolitan Area, 2005), Denver (city and county, 2005); Los Angeles (county, including 88 towns or cities, 2000); New York (city, 2005); Toronto (Greater Toronto, 2005); Bangkok (city, 2005); Beijing (province, 2006); Shanghai (province, 2006); Tianjin (province, 2006), Cape Town (city, 2006).

Source: Kennedy, C. (2011), Calculations (personal communication) adapted by C. Kennedy, October 2011, using methodology from Kennedy, C., *et al.* (2009), "Greenhouse Gas Emissions from Global Cities", *Environmental Science and Technology*, Vol. 43, No. 19, American Chemical Society, Washington, D.C., pp. 7297-7302.

Abb. 1: Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und durch Verkehr bedingte Emissionen (OECD, 2013, S. 34)

[1] OECD (2013), “Urbanisation and Green Growth in China”, OECD Regional Development Working Papers, 2013/07, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k49dv68n7jf-en Abbildungen S. 34,37 und 60

Anknüpfungspunkt - die MDG Agenda POST 2015

Internationale Kooperationen zur Gestaltung nachhaltiger Urbanisierungsprozesse können sich direkt mit der im Mai 2013 veröffentlichten Agenda „A New global Partnership“ des „High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda“ der Vereinten Nationen verknüpfen lassen. Das Leitmotiv dieser Agenda, für die sich auch die Deutsche Bundesregierung einsetzt, für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit ist die Schaffung einer starken globalen Partnerschaft aus Industrie- Schwellen- und Entwicklungsländern, die als gleichberechtigte Akteure an der Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsamen Zielsystems arbeiten. Dessen ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen sollen dabei jedoch nicht länger in einer reinen Entwicklungsagenda, sondern in einer globalen Agenda umgesetzt werden.

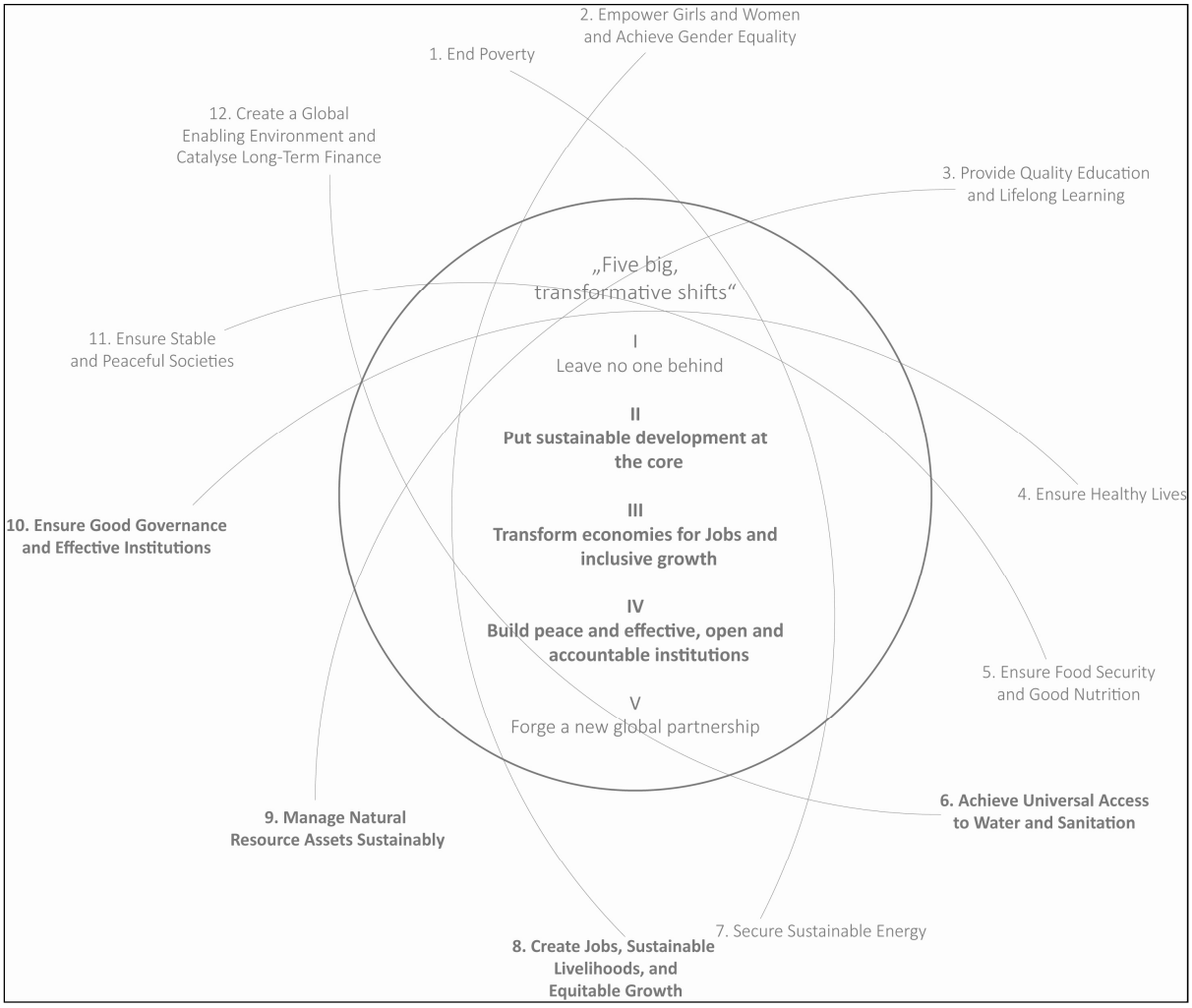


Abb. 2: Ziele der UN Post 2015-Development Agenda; Bereiche, die durch nachhaltige Stadtentwicklungsprozesse und good governance beeinflusst werden können (eigene Grafiik/insar)

Spezifische regionale und nationale Rahmenbedingungen

Aus der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit können Grundsätze für die Weiterentwicklung internationaler Kooperationen fruchtbar gemacht werden. Bei jedem Austausch von Erfahrungen und Vergleich von Projekten ist die Frage der Übertragbarkeit von Ansätzen vor dem Hintergrund unterschiedlicher gesellschaftlicher, kultureller und sozialer Ausgangsbedingungen zu stellen. Kooperative und sektorale Kooperationen sollten nicht die Replikation von „Best-Practice-Projekten" im Sinne von Musterlösungen in den Vordergrund stellen. Kooperationsansätze müssen vielmehr deren Adaption im jeweiligen regionalen Kontext in das Zentrum stellen und eine rahmensetzende Grundlage entwickeln, die auf der regionalen Ebene evaluiert und bei Bedarf angepasst werden kann. Nachhaltige Entwicklungsprozesse in Städten werden wesentlich von dem jeweiligen Staats- und Verwaltungsaufbau und ihrer Steuerungskompetenz geprägt. Die Asian Development Bank und die Clima Initiative haben bereits darauf hingewiesen, dass in einigen Regionen noch unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen den Städten zur Verfügung gestellt werden, um nachhaltige Aktivitäten zu erreichen. Die UCLG hat in einer Untersuchung, eine vergleichende Übersicht über die Finanzausstattung der subnationalen Ebenen in Asien erstellt und damit auch den Blick auf den unterschiedlichen Grad der Dezentralisierung in den Regionen gelenkt[2]. Die Übersicht macht deutlich, dass chinesische Städte über wesentlich höhere Finanzkompetenzen verfügen und es sehr große Unterschiede in der Steuerungskompetenz gibt. Weiterhin ist die "Intergovernmental System Performance" seitens der UCLG in unterschiedlichen asiatischen Ländern thematisiert worden. Auch hier zeigen sich große Unterschiede und vielfältige Governance-Strukturen. Auch die EU Kommission hat die Bedeutung der Fragen erkannt:

"Local authorities and their associations are important actors for change in reducing poverty and in promoting human rights and democracy, good governance and sustainable development at local levels in partner countries. Alongside central governments and in partnership with civil society organisations, local authorities at different levels play an important role in the provision of basic services, supporting inclusive growth, and increased social cohesion." Council conclusions on local authorities in development, Brussels, 22.7.2013

Nachhaltige Urbanisierungsprozesse zu steuern und die Stadtbevölkerung an positiven Entwicklungen wie z.B. der ökonomischen Wertschöpfung teilhaben zu lassen, ist von vielen Faktoren abhängig. Als erstes sind der Staats- und Verwaltungsaufbau und die Kompetenzverteilung zwischen unterschiedlichen Ebenen zu nennen. Historisch bedingt finden sich sehr unterschiedliche Verwaltungsstrukturen mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen. Auch wenn gesellschaftspolitische Entscheidungsstrukturen (z.B. parlamentarisch gewählte oder zentral benannte Entscheidungsträger) maßgeblich Partizipations- und Beteiligungsverfahren beeinflussen können und die politische Kultur einer Nation bestimmen können, sind unabhängig vom jeweiligen politischen System Kompetenzverteilungen auf den unterschiedlichen Ebenen wesentlich für rationale und damit auch für Bürger nachvollziehbare Entscheidungen.

In Mehrebenensystemen wird man in der Regel auf der obersten Ebene, häufig identisch mit der nationalen, politische Zielsetzungen und Leitbildentwicklungen sowie zentrale räumliche Planungen, die Ausformulierung national übergreifend geltender Gesetze und Vorschriften aber auch die

[2] Vgl. UCLG, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, GOLD 2010, Tab.3.8; S.85; Tab. 3.4, S.75; Tab.3.12, S. 98;Figure 4 S.28 und Abbildungen auf S. 29-31 zu Intergovernmental System Performance http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/GOLD_II_ang.pdf

Finanzsteuerung und die Definition von Kompetenzen, anderen Ebenen die Möglichkeit Steuern und Abgaben zu erheben, finden. Wie stark regionale Ebenen (Provinzen, Distrikte und Städte) eigene Kompetenzen und fachliche und personelle Kapazitäten aufbauen können, hängt zum einen von dem Mehrebenenaufbau ab, zum anderen aber auch von der Fähigkeit, vorteilhafte ökonomische Prozesse zu generieren bzw. an diesen vermittelt über das Steueraufkommen teilzuhaben. Die kurze Beschreibung eines in jedem Land anders gestalteten, in Realität sehr komplexen Entscheidungsgefüges – das seinen wahren Charakter erst dann offenbart, wenn nicht nur die theoretischen Entscheidungsstrukturen sondern die faktischen Entscheidungsverfahren, die durch gesellschaftliche Konflikte und Interessensgruppen vorgeprägt werden, wahrgenommen werden – lässt ein Problem offensichtlich werden:

- Sind die Kompetenzen zwischen den Ebenen nicht eindeutig abgegrenzt und/oder beeinflussen Interessensgruppen rationale Entscheidungen in unterschiedliche Richtungen, werden positive Ergebnisse schnell in Frage gestellt.
- Kommen dazu noch intransparente Entscheidungswege und Korruption hinzu, muss man dysfunktionale Entscheidungsstrukturen vermuten, die auf allen Ebenen wirken.

Unabhängig von der konkreten Bewertung von UCLG ist zu betonen, dass die nachhaltige Entwicklung von Städten wesentlich von der der Zusammenarbeit von den unterschiedlichen staatlichen Ebenen und der Kohärenz politischer Entscheidungen abhängig ist.

Im Rahmen der Entwicklungspolitischen Fachtage ist die ganze Fülle von städtischen Themen – Flächennutzungsplanung, Mobilität, Umweltverschmutzung und Schutz der natürlichen Ressourcen, Energie, Infrastrukturentwicklung sowie Stadterweiterungen und Wohnungsbau – angesprochen worden. Governance-Mechanismen wurden jedoch nur teilweise angesprochen. Deutlich wurde dabei, dass Städten mit Kompetenzen und Ressourcen für folgende Steuerungsprozesse auszustatten sind, um positive Ergebnisse in Urbanisierungsprozessen zu ermöglichen:

- Regulierungsmöglichkeiten für planerische und wirtschaftliche Entwicklungen insbesondere in der Flächennutzungsplanung
- Aufbau und Unterhaltung der öffentlichen technischen und sozialen Infrastruktur
- Organisation öffentlicher Dienstleistungen insbesondere Wahrnehmung der Steuerungskompetenzen beim Wohnungsbau
- Steuererhebung oder ausreichende Finanzausstattung, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen
- Unterstützung der Städte durch andere staatliche Ebenen, um Incentives zu setzen und durch Finanzinstrumente auch dem privaten Sektor Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen

Für die Beurteilung von Governance-Prozessen kann der von der OECD verfolgte Ansatz der Identifizierung von "Governance Gaps" hilfreich sein[3]. Hierin werden folgende Schwachstellen erkannt:

- Objective gap - widersprüchliche Ziele, die von unterschiedlichen staatlichen Ebenen (horizontal und vertikal) verfolgt werden
- Administrative gap - administrative Grenzen, die z.B. bewirken, dass Umweltauswirkungen unzureichend berücksichtigt werden
- Fiscal gap, Information gap und Capacity gap sind selbsterklärend

[3] Vammalle, Camila and Norbert Gaillard (2011), “Fiscal policy in a tight fiscal context: the sub-national government perspective”, in: Institutional and Financial Relations across Levels of Government in a Tight Fiscal Context, KIPF/OECD Publications

- Policy gap - bezieht sich auf unterschiedliche sektorale Interessen und Inkonsistenzen zwischen Ebenen
- Accountability gap - bezieht sich sowohl auf fehlendes transparentes Handeln von staatlichen Stellen wie auch fehlender Verantwortung und/oder Zuständigkeit
- Market gap - weist auf fehlendes komplementäres Handeln zwischen privatem und öffentlichem Sektor hin

Hilfreich sind gestaltende internationale Kooperationen, die grundlegende strukturelle Defizite erkennen und Handlungsempfehlungen zur Überwindung dieser formulieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Checks and Balances in den jeweiligen Ländern sehr unterschiedlich aufgebaut sein können und die Gesetzesanwendung und Rechtsauslegung sehr unterschiedlich gehandhabt und kontrolliert werden (Gerichtskontrolle, Gremienkontrolle, Absetzung von Entscheidungsträgern etc.). Abwägungsentscheidungen, z.B. die Entscheidung für oder gegen den Ausbau von öffentlichen Nahverkehrssystemen werden im Wesentlichen politisch determiniert sein - Nachhaltigkeit wird sich deshalb nicht automatisch durchsetzen, sondern wird von einer Fülle regionaler und örtlicher Faktoren und Kapazitäten abhängig sein. Green Cities werden sich nur dann durchsetzen, wenn positive Wirkungen vor Ort erkannt werden und beispielsweise die Umweltentlastung durch Kreislaufwirtschaft und die Abnahme umweltschädlicher Verkehrsbelastungen als positive Faktoren erkannt und öffentlich geschätzt werden. Der wachsende Einfluss der Mittelschichten und ihre Teilhabe an Urbanisierungsprozessen, die zu einer Verstetigung dieser und zur Entschärfung von gesellschaftlichen Konflikten führen kann, ist durchaus positiv zu bewerten[4]. Die Diskussion um die Kompensation bei Enteignungen und das verfassungsrechtlich bestimmte Erfordernis, städtische Pläne in chinesischen Städten stärker abzustimmen, wird zur Akzeptanz von Planungen und zum gewünschten Interessensausgleich in Städten führen.

[4] Vgl. George E. Peterson (2013), Unlocking Land Values for Urban Infrastructure Finance: International Experience - Considerations for Indian Policy, Policy Research Working Paper 6683, The World Bank -, China's Recent Compensation Reforms in Capturing the Value of Public Land for Urban Infrastructure S. 58-60

Sustainable Development Network Urban and Disaster Risk Management Department, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/10/31/000158349_20131031083447/Rendered/PDF/WPS6683.pdf

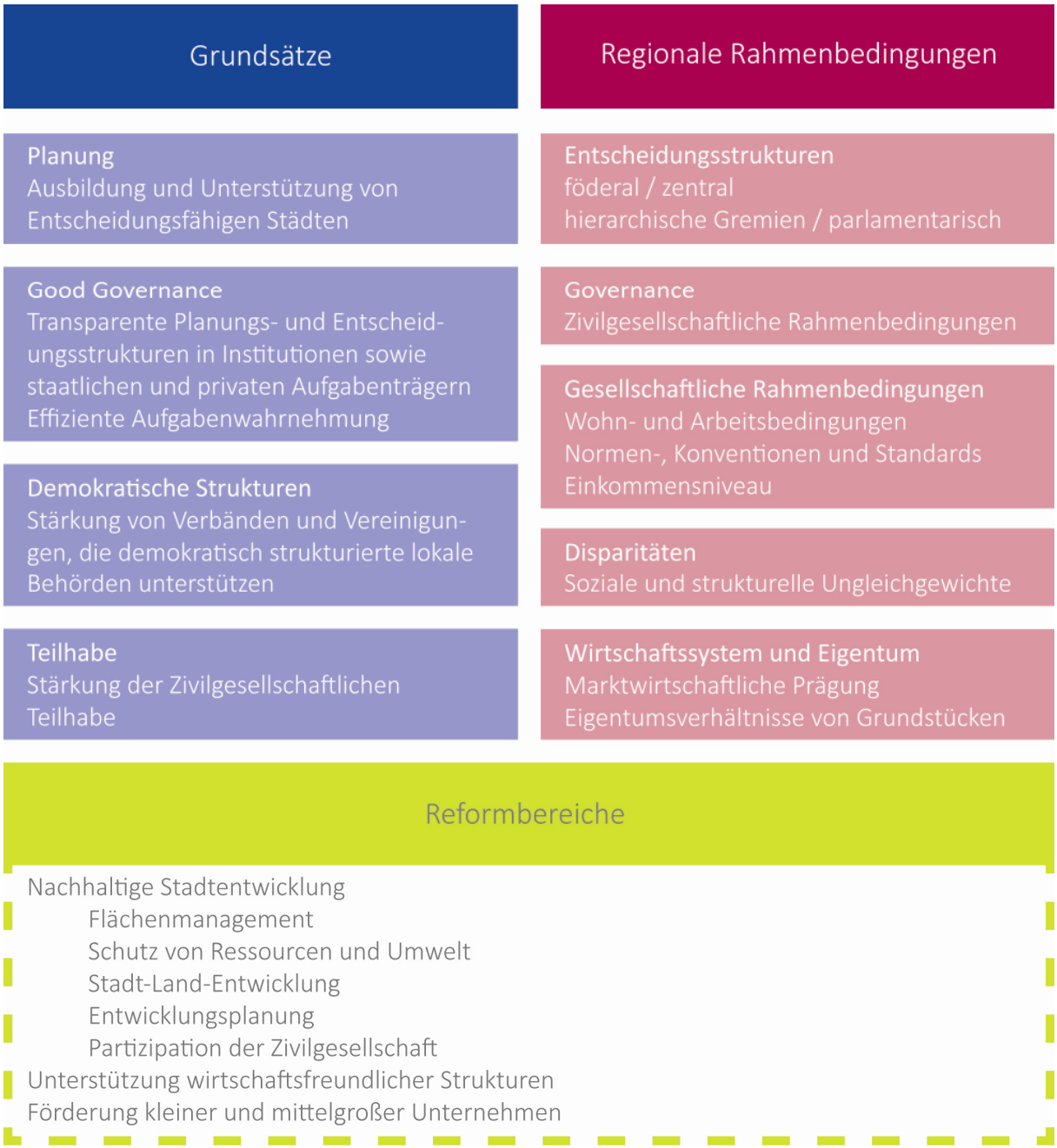


Abb. 3: Entwicklung anpassungsfähiger Lösungsansätze als Ziel von Städtekooperationen (eigene Grafik, insar)

Anknüpfungspunkt - Internationale Städtenetzwerke

Eine Vertiefung und Initiierung nachhaltiger Kooperationsprozesse in Netzwerken unterschiedlicher Partner und Beteiligter sollte vor dem Hintergrund der Komplexität und Mehrdimensionalität der Aufgaben, die mit dem im Fokus stehenden Themenspektrum der Nachhaltigen Stadtentwicklung abzudecken sind eine klare Profilierung, eindeutige Adressierung der Akteure und Mehrwertorientierung für die zu beteiligenden Akteure aufweisen.

Eine kürzlich durchgeführte Benchmark-Analyse zu internationalen Städtenetzwerken im Themenbereich Nachhaltige Stadtentwicklung[5] und die Auswertung der im Rahmen der EPFT gewonnen Erkenntnisse führen zu folgendem vertieftem Anforderungsprofil für Kooperationsvorhaben:

- Im Themenbereich Nachhaltige Stadtentwicklung ist die Einengung auf ein spezielles Thema bei Betonung integrierter Handlungsansätze empfohlen.
- Die einzelnen Zielgruppen müssen genau definiert werden.
- Multipolarer Austausch; Wechselseitiges Lernen und Wissenstransfer in alle Richtungen; Initiierung und Umsetzung gemeinsamer Initiativen unterschiedlicher urbaner Akteure.
- Trainings/ Seminare gibt es genug! Fokus auf Anwendungspraxis mit Bezug zu Produkten aus dt. Privatwirtschaft und Wissenschaft legen.
- Angebote für Akteure in Netzwerken (Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft und Zivilgesellschaft) klar definieren.
- Einbeziehung von strategischen Partnern, um die Wirkung zu erhöhen.
- Angebote müssen klar strukturiert sein, um die Anpassung an die regionalen Rahmenbedingungen zu ermöglichen und Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten müssen entsprechend regional erkannt und verdeutlicht werden, um ein kooperatives Lernen zu ermöglichen.
- Peer to Peer Konzepte bevorzugen.

Berliner Kompetenzen und Rahmenbedingungen

Eine von der Stadt Berlin ausgehende Initiative zu Austausch-, Lern- und Kooperationsvorhaben zur Nachhaltigen Stadtentwicklung aus folgenden Punkten ein besonderes Alleinstellungsmerkmal ableiten:

- Die Stadt erlebte im 19. Jahrhundert eine rasante Urbanisierung und entwickelte darauf folgend nach wie vor tragfähige Lösungen im Bereich des Verkehrs und des Wohnungsbaus.
- Die Bewahrung und Weiterentwicklung der historischen Stadtstruktur ist unter dem Schlagwort behutsame (und ökologische) Stadterneuerung international anerkannt ist.
- Der Stadt wird durch die Bewältigung der Wiedervereinigung der beiden getrennten Stadthälften mit den Planungen der 90er Jahre sowie mit den aktuellen kritischen Diskussionen eine ‚Transformationskompetenz' zugeschrieben, die glaubhaft das Verständnis der Stadt als Labor für urbane Lösungen vermittelt.
- Die Stadt besitzt durch die Gründung Groß-Berlins im Jahr 1921 sowie durch die Bildung der Gemeinsamen Landesplanung 1994 große Kompetenzen in der Gestaltung von Stadt-Umland-Prozessen.

Vorschlag für das Capacity Building im Bereich Stadtentwicklung

Darauf aufbauend erscheint die Entwicklung von problem- und aufgabenbezogenen Kooperationsformaten sinnvoll, die die genannten Anforderungen an Kooperationsvorhaben mit den Kompetenzen von Berlin verbindet. Für den Aufbau der Vorhaben sollte neben dem inhaltlichen Nutzen auch der Einzelnutzen für die beteiligten Partner im Blick bleiben. Dabei sind die gegenseitigen Lerneffekte für Kooperationen von Verwaltungen besonders zu betrachten. Es lassen

[5] Untersucht wurden 81 Internationale Städtenetzwerke, davon 65 vertieft. insar consult im Auftrag der GIZ, 2012

sich neben Aspekten der Wirtschaft und Wissenschaft auch weitere indirekte Vorteile, wie Geschäftskontakte, Anbahnung von Vorhaben etc. ableiten. Zusätzlich sind gemeinsame Angebote mit der GIZ oder dem BMZ bei Delegationsreisen oder Tagungen denkbar.

Vorgeschlagen wird ein sektoral und geographisch differenzierter Ansatz, in dem konkrete Problemfälle und nicht allgemeine Themen im Vordergrund stehen. Die Formate sind Seminare, die als Planspiele von 1-2 Wochen mit einem inhaltlichen Fokus auf spezifische Themen durchgeführt werden. Fachexperten aus den beteiligten Ländern arbeiten sich auf der Grundlage einer fundierten Darstellung der Rahmenbedingungen in einen spezifischen Problemfall ein und entwickeln Lösungen. Idealerweise sind im Sinne des ‚Peer-to-Peer' Ansatzes Fachleute aus ähnlichen kommunalen Handlungsbereichen jeweils aus Berlin und der Partnerstadt vertreten. Grundlage der Lösungen sind sowohl die Instrumente, Gesetze und Strategien, die z.B. in Berlin zur Verfügung stehen, wie auch die aus den beteiligten Partnerländern. Durch den Vergleich der Instrumente, Gesetze und möglichen Strategien werden Fehlstellen offen gelegt und konkrete Verbesserungsmöglichkeiten der Rahmenbedingungen für beide Seiten aufgezeigt. Ergänzt werden die Seminare durch Exkursionen und Gastvorträge, insbesondere aus der Wirtschaft. Gäste stehen auch für die Gruppe als Diskussionspartner für die entwickelten Lösungsansätze zur Verfügung.

Zunächst lassen sich drei sektorale Themenbereiche aus den Diskussionen und Ansätzen der EPFT ableiten. Weitere sind denkbar.

Thema:	Bezahlbares Wohnen in der Stadt – Management und Finanzierung
Partner:	Vietnam

Thema:	Nachhaltige Mobilität
Partner:	Indonesien

Thema:	Energieeffiziente und nachhaltige Stadtentwicklung
Partner:	China

Zur Umsetzung der Seminare und der damit verbundenen Planspiele ist eine entsprechende Vorbereitung als Briefing der Teilnehmer und Begleitung der Seminare notwendig, die neben organisatorischen Gründen eine Anbindung an eine Hochschuleinrichtung Berlins sinnvoll erscheinen lässt. Ergänzend wäre zu überprüfen, wie mögliche Angebote in die Aktivitäten Berlin in internationalen Städtenetzwerken zu integrieren sind. Bspw. verstehen sich sowohl das METROPOLIS-Netzwerk als auch C 40 Initiative, in der Berlin aktiv ist, als Vermittlungsplattformen für nachhaltige Stadtentwicklungsstrategien.

Quellen:

- Framework for urban green growth Figure 12 , S. 37 Diagramm; OECD (2013), Green Growth in Cities, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264195325-en
- Staatsaufbau China – siehe OEDC Territorial Reviews, Guandong S. 221 http://www.oecd.org/china/oecdterritorialreviewsguangdongchina.htm; ISBN Number: 9789264090071 Publication Date: 08/12/2010 Pages 308