: Konferenz Bericht

Bonn Symposium 2014

Lokales Engagement für Entwicklung. Chancen einer Post-2015-Agenda

Sabine Gerhardt

Lokale Akteure wie Regierungen und ihre Behörden stehen an vorderster Front, wenn Bürger nach Antworten auf ihre Probleme und Befriedigung ihrer Bedürfnisse verlangen. Dies galt auch und gerade für die Erfüllung der acht Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals, MDGs*). Allzu oft hat aber eine übermäßige Zentralisierung der Entscheidungsfindung Lösungen verlangsamt oder gar verhindert. Bei den Nachhaltigen Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals, SDGs*) soll sich dies ändern, und so werden die lokalen Akteure schon bei der Ausgestaltung der Agenda gehört: „Glücklicherweise ist die Kritik an der Hinterzimmer-Geburt der MDGs auf offene Ohren gestoßen und wir erleben derzeit einen wertvollen Konsultations- und Diskussionsprozess zur Post-2015-Agenda auf allen Ebenen", lobte etwa Kölns Oberbürgermeister Jürgen Roters anlässlich des Bonn Symposiums 2014. Die Veranstaltung der sef: und ihres Kooperationspartners Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/Engagement Global gGmbH fand vom 26. bis 27. November 2014 in der Deutschen Welle in Bonn statt.

Die Bedeutung der lokalen Ebene spiegelt sich auch im Bericht der *Open Working Group* der Vereinten Nationen wider, die ein eigenes Stadtziel (Ziel 11: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen") in ihren 17 Punkte umfassenden Katalog aufgenommen hat, der im Sommer 2014 präsentiert wurde. Das Ziel greift dabei ganz unterschiedliche inhaltliche Dimensionen wie Infrastruktur, Mobilität oder Energie auf. Ob es im finalen Dokument noch vorhanden sein wird, bleibt abzuwarten. Zusätzlich wird unter Experten auch intensiv diskutiert, wie die anderen Ziele den Gedanken der Lokalisierung aufgreifen könnten. Für Johannes Krassnitzer von der UNDP Art-Initiative ist Ziel 11 zwar ein guter Ansatz "but more important is how all of the goals can be localized". So gab es im Rahmen des Bonn Symposiums Stimmen, die für jedes Ziel eigene lokale Indikatoren forderten oder solche wie Krassnitzer, dem es vor allem wichtig ist, den Gedanken in der Präambel zu verankern.

Organisiert und vernetzt in die Zukunft

Das Stadtziel fand seinen Weg in den Katalog der *Open Working Group* auch durch intensive Lobbyarbeit. Während Kommunen 1992 noch kämpfen mussten, um am Weltgipfel in Rio teilnehmen zu können, sind sie spätestens nach der Habitat-Erklärung von Istanbul im Jahr 1996 als wichtige Partner auch auf der internationalen Bühne anerkannt. „Ohne lokales Engagement wird es nicht mehr gehen", ist auch Dr. Ingolf Dietrich überzeugt. Der Sonderbeauftragte für die Nachhaltigen Entwicklungziele im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hatte den Teilnehmern in seiner Keynote-Rede die deutschen Verhandlungspositionen nähergebracht und sich mehrfach für eine stärkere Berücksichtigung städtischer und kommunaler Nachhaltigkeitsinitiativen ausgesprochen.

Städte und Kommunen sind organisiert in zahlreichen Verbänden und Netzwerken, die als interna-

tionale Sprachrohre dienen. Christiane Overmans etwa vertritt deutsche kommunale Interessen beim Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) als dessen Vizepräsidentin. Diese Funktion erlaube es ihr, so sagte sie auf dem Bonn Symposium, mitzuentscheiden, wenn auf europäischer Ebene

Bonn Symposium 2014: Dr. Ingolf Dietrich

Politik zu der Post-2015-Agenda gemacht werde. Es sei schade, dass sich viele Kommunen aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Ausstattung an solchen Prozessen nicht beteiligen würden: „Sie klagen dann über die Ergebnisse, nehmen aber an den Diskussionen und Entscheidungsfindungen im Vorfeld zu wenig teil." Allerdings gebe es strukturell auch bei den Verbänden noch einiges nachzubessern: So könnten Kommunen kaum kontrollieren, was ihre Vertreter etwa auf der Europäischen Ebene für eine Position vertreten. Problematisch sei laut Overmans auch, dass die deutschen Spitzenverbände verabredet hätten, in Brüssel mit einer Stimme zu sprechen, dies aber oft zu Lasten der Reaktionsfähigkeit gehe.

Wie die Kommunen im Norden sind auch ihre Geschwister im Süden in Verbänden organisiert. Während des Bonn Symposiums wurden sie durch zwei Vertreter der *Association of Local Authorities of Tanzania (ALAT)* repräsentiert. Hambraham Shamumoyo, Generalsekretär von ALAT, betonte, dass es wichtig sei, innerhalb der tansanischen Kommunen die institutionellen und personellen Kapazitäten für die Implementierung einer Post-2015-Agenda weiter zu stärken; sein Verein leiste dafür derzeit Lobbyarbeit leiste.

Über die Verbände hinaus nehmen Kommunen und Städte ihre Interessen auch über internationale Netzwerke wahr, wie sie mit *United Cities and Local Governments (UCLG)* und *ICLEI - Local Governments for Sustainability* auch auf dem Bonn Symposium vertreten waren. Beide Organisationen gehören der *Global Taskforce of Local and Regional Governments for Post-2015 Agenda towards Habitat III* an, die auf Initiative des Oberbürgermeisters aus Istanbul und Präsident von UCLG mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, kommunale Positionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung gegenüber den UN zu vertreten. Innerhalb der Netzwerke spiele es keine Rolle, ob eine Kommune aus dem globalen Norden oder Süden sei, erklärte Yunus Arikan von ICLEI. Frontrunner gäbe es überall, und es sei wichtig, die anderen von deren Erfahrungen profitieren zu lassen. Für Roters hat solches Engagement eine herausgehobene Funktion: „Angesichts der drängenden Probleme finde ich es wichtig, auf lokaler Ebene Konzepte zu entwickeln, mit denen sich auch unabhängig von den manchmal eher langwierigen, internationalen Verhandlungen ein Fortschritt erzielen lässt", sagte er.

An der Basis

International hat sich das Klima für das Engagement der Kommunen also zunehmend verbessert. Wie aber sieht es an der Basis aus? Wird ein verstärktes Engagement für nachhaltige Entwicklung auch von den eigenen Bürgern – und damit Wählern – honoriert? Die Antworten auf diese Frage fielen während des Bonn Symposiums nicht eindeutig aus. „Das Thema Nachhaltigkeit ist in den Kommunen ja bereits Alltag", so der Sindelfinger Oberbürgermeister Dr. Bernd Vöhringer. In Bereichen wie Energie und Mobilität würden Bürger dies sogar von ihren Politikern einfordern. Schwieriger sei es allerdings, Unterstützung für Projekte mit dem globalen Süden zu gewinnen, deren Nutzen für den potenziellen Wähler nicht immer gleich erkennbar sei, oder wenn Spannungsfelder bestünden. „Ja, klar wollen die Bürger mehr Nachhaltigkeit, sie wollen aber eben auch die neue Autobahn", so Overmans. Leichter sei es, wenn ein Thema konkrete Betroffenheit auslöse. Das Thema Flüchtlinge zeige beispielhaft, dass die globalen Probleme auch in den deutschen Kommunen angekommen seien, so Vöhringer. Dieses Verständnis der Bürger werde sich mit Verabschiedung einer Post-2015-Agenda weiter steigern, gab sich eine Mehrzahl der Teilnehmer des Bonn Symposiums optimistisch. „Verbindliche SDGs auch für den Norden werden uns helfen, Dinge auf die Tagesordnung zu bringen und damit die eigene Entwicklung voranzutreiben", so Overmans. Davon ist auch die Verantwortliche für die Entwicklungszusammenarbeit des Landes Baden-Württemberg überzeugt: „Die SDGs werden uns zwingen, auch Nachhaltigkeitsthemen anzugehen, die zunächst wehtun", sagte Dr. Simone Höckele-Häfner.

Kritisch zeigten sich einige Teilnehmer jedoch hinsichtlich der Verankerung von Verantwortlichkeiten: So sei das Thema Nachhaltigkeit in Deutschland noch längst kein Querschnittsthema und würde

durch Ressortstreitigkeiten immer wieder ausgebremst. Das Schubladendenken müsse erst noch überwunden werden. Laut dem Kölner Oberbürgermeister Roters sei „eine Verwaltungsstruktur, in der Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen grundlegend und kohärent verankert ist und nicht an Zuständigkeitskonflikten scheitert“ nötig.

Im globalen Süden stehe man aber vor noch größeren Problemen, sagte etwa Charles Patsika. Trotz der MDGs seien nur sehr wenige Bürger ausreichend über das Themenfeld nachhaltiger Entwicklung informiert. So lobte er zwar die im Rahmen der *Localizing 2015* gelaufenen Konsultationsprozesse. Diese seien jedoch nur in fünf von 53 afrikanischen Ländern durchgeführt worden, das sei „viel zu wenig“. Wie positiv sich so etwas auswirken kann, legte Dr. Tausi Kida am Beispiel Tansania dar: Von Oktober 2012 bis Mai 2013 wurden in dem Land unter der Führung einer Planungskommission des Präsidentenbüros und mit Unterstützung nationaler Forschungseinrichtungen und Think Tanks umfassende Konsultationsprozesse auf lokaler Ebene

Bonn Symposium 2014: Charles K. Patsika, Patrick Leusch (Moderation) und Dr. Bernd Vöhringer (v.l.n.r)

durchgeführt. Dr. Kidas Organisation *Economic and Social Research Foundation (ESRF)* nahm dabei eine federführende Rolle ein. Der Prozess sollte die Bürger nicht nur über die Post-2015-Agenda informieren, sondern vor allem eruieren, welche Ziele diesen besonders wichtig seien. Neben Organisationen der Zivilgesellschaft, lokalen Behörden und so genannten „gefährdeten Gruppen“ (Senioren, Frauen, Kinder, junge Frauen und Jugendliche) wurden auch die Privatwirtschaft, Beamte der Zentralregierung, Vertreter der Hochschulbildung, Forschungseinrichtungen und Freiwilligenorganisationen gehört. Herausgekommen ist ein Report, dessen zentrale Forderungen zu einem großen Teil die 17 Ziele des *Open Working Group*-Berichts widerspiegelten, so Kida. Ein solches Vorgehen sorge für mehr *ownership* in der Bevölkerung und verbessere damit auch die Chance auf einen nachhaltigen Wandel, gab sie sich überzeugt.

Mehrebenensysteme als Chance und Herausforderung

Diese Schlussfolgerung steht auch im Einklang mit dem Ergebnis des Gipfels von Turin im Oktober 2014, in dessen Rahmen Vertreter aus mehr als 30 Ländern über den Beitrag der lokalen Ebene zur Umsetzung einer neuen universalen Agenda für nachhaltige Entwicklung diskutierten. In der Abschlusserklärung heißt es: „The Post-2015 Agenda will need strong local ownership and effective collaboration between different levels of government and local stakeholders.” Und genau die Frage nach der vertikalen Kooperation stellte einen weiteren Schwerpunkt der Diskussionen während des Bonn Symposiums dar. Keine Selbstverständlichkeit, auch nicht in einem föderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland. So kritisierte etwa Frau Dr. Höckele-Häfner, dass das BMZ sich im Zuge der Diskussionen um die Post-2015-Agenda bislang nicht bei den Bundesländern gemeldet habe. Auch darüber hinaus werde die Entwicklungspolitik der Länder vom Bund vernachlässigt. Das sei schade, da wertvolle Kompetenzen, etwa im Bereich der Bildung (in Deutschland Ländersache), ungenutzt blieben. Auch Stefan Wagner, Leiter des Amt für Internationales bei der Stadt Bonn, wünschte sich eine „stärkere Unterstützung und Einbeziehung kommunaler Partnerschaften in die Strukturen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Mehr echte Teilhabe forderten auch Vertreter des Südens für die lokale Ebene. In vielen Ländern stünden Dezentralisierungsprozesse eher noch am Anfang. Von den SDGs erwartet sich Léopold Bafutwabo, nationaler Koordinator des GIZ-Dezentralisierungsprogramms in Bujumbura, nun einen Schub.

Ein solcher könnte auch von der Ebene der Europäischen Union ausgehen. Kommunen werden dort mittlerweile nicht nur als Verhandlungspartner geschätzt, sondern als Treiber für Entwicklung auch konkret gefördert. “The EU finally has discovered the importance of empowering local authorities”, sagte Jean Bossuyt vom Think Tank *ecdpm* im Rahmen des Bonn Symposiums und führte einige Beispiel an. So seien lokale Autoritäten aus dem globalen Süden inzwischen seit einigen Jahren von EuropeAID als förderungswürdig anerkannt und könnten sich an Projektausschreibungen beteiligen. Auch die Budgethilfe werde zu ihren Gunsten umgestellt; so könnte die Kommission als Geber heute verlangen, dass ein Teil des von ihr zur Verfügung gestellten Geldes direkt an die lokalen Autoritäten weitergereicht werde.

Eine partnerschaftliche Agenda

Galten die MDGs noch als Agenda des Nordens für den Süden, sollen die SDGs weniger auf klassische Entwicklungszusammenarbeit als auf Partnerschaf-

ten und Austausch setzen. Die Teilnehmer des Bonn Symposiums waren sich jedenfalls einig: „Post 2015 is all about transformation and mutual learning in the global North and the global South." Partnerschaften solle dabei eine besondere Rolle zukommen. Diese müssten jedoch zum Teil neu aufgesetzt werden. So bemängelten Charles Patsika und Emmanuel Kwadwo Agyekum, Ghanas stellvertretender Minister für lokale Regierungsführung und ländliche Entwicklung, dass Partnerschaften in der Regel mit den Hauptstädten des globalen Südens eingegangen würden. Dieses „Überangebot" führe zu einem gewissen Desinteresse dort, wohingegen Städte und Bürger jenseits der Zentren vom Austausch weitgehend ausgeschlossen seien. „Die Eliten brauchen kein Know-how aus dem Norden, der einfache Bürger in den ländlichen Gebieten kann aber davon profitieren", so Agyekum. Für ihn sollte "knowledge sharing, not money" künftige Partnerschaften im Rahmen einer neuen universellen Entwicklungsagenda leiten. Davon profitieren auch die deutschen Partner. So lernt Köln gerade im Rahmen einer Klimapartnerschaft mit Rio de Janeiro die Entwicklung von geeigneten

Bonn Symposium 2014: Dr. Simone Höckele-Häfner, Léopold Bafutwabo, Patrick Leusch (Moderation), Christiane Overmans und Benjamin Klaus (v.l.n.r)

Indikatoren. Auch Sabine Drees vom Deutschen Städtetag machte deutlich, dass in der Städteplanung und bei infrastrukturellen Großprojekten deutsche Kommunen viel von Partnern im globalen Süden lernen könnten. Dafür aber ist weiteres Capacity Building unerlässlich: So scheitere kommunales Engagement über die Grenzen hinaus auch an mangelnden interkulturellen und sprachlichen Kompetenzen des Verwaltungspersonals und der lokalen Mandatsträger, war während des Bonn Symposiums von verschiedenen Teilnehmern zu hören.

Der Preis ist heiß (diskutiert)

Natürlich wurde während der zwei Tage auch über finanziellen Ressourcen diskutiert, die über eine erfolgreiche Implementation der Post-2015-Agenda mitentscheiden werden. So stellte Dr. Jochen Harnisch, Leiter des Kompetenzcenters Umwelt & Klima bei der KfW Bankengruppe, Arbeit und Abschlussbericht des *Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing (ICESDF)* vor. Das 30-köpfige Expertenkomitee hatte in den vergangenen Monaten im Auftrag des UN-Generalsekretärs Strategien für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung erarbeitet. Deutschland wurde in der Expertenrunde durch Dr. Norbert Kloppenburg, Vorstandsmitglied der KfW Bankengruppe, vertreten. In ihrem Abschlussbericht halten die Experten fest, dass weltweit ausreichend öffentliche und private Finanzmittel vorhanden sind, um den derzeitigen Finanzierungsbedarf für nachhaltige Entwicklung zu decken. Vier Finanzierungsquellen stehen zur Verfügung: nationale öffentliche und nationale private sowie internationale öffentliche und internationale private Finanzierungsquellen. Neben einer Analyse der aktuellen Situation der Entwicklungsfinanzierung wird in dem Bericht ein „strategischer Ansatz" präsentiert, der die Formulierung von Finanzierungsstrategien für nachhaltige Entwicklung leiten könnte. Er umfasst unter anderem die starke nationale Verantwortlichkeit bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien, die Einbeziehung privater und zivilgesellschaftlicher Interessenvertreter sowie die Orientierung an den Bedürfnissen der nationalen Bevölkerung, um auch lokale Wirkung zu entfalten. Außerdem müssten Transparenz und Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen gewährleistet sein.

Konkreter wird der Bericht nicht, was ihm auch auf dem Bonn Symposium durchaus Kritik einbrachte. Für Dr. Ulrich Graute, wissenschaftlicher Berater der Berliner METROPOLIS Initiative, handele es sich um einen reinen Werkzeugkasten, der auf ein Ranking oder Empfehlungen verzichte, wie die Instrumente sinnvoll eingesetzt werden könnten. In der jetzigen Form lade der Bericht ein zum „Rosinenpicken". Außerdem bemängelten verschiedene Teilnehmer das Ausklammern der Verantwortlichkeiten und Kostenaufteilung. Dr. Graute hätte sich hier von den Verantwortlichen mehr Mut gewünscht: Der Vorschlag „eines Solidaritätsbeitrags für die SDGs" etwa „hätte sicher für Unruhe gesorgt. Aber man hätte sich daran reiben und eine lebendige Diskussion starten können."

Unklar ist auch, wie die Gelder innerhalb eines Landes allokiert werden sollen. Für lokale Akteure bzw. ihre Netzwerke sei es daher wichtig, sich in den kommenden Monaten auch in die internationalen *Financing for Development (FfD)*-Diskussionen und Konferenzen einzubringen, so Harnisch, nicht zuletzt weil es für die lokale Ebene auch künftig schwer bleiben werde, private Mittel aus dem Ausland anzulocken. Dies gelte vor allem für Kommunen des globalen Südens, deren Sicherheitslage kritisch gerankt wird. „Eine Region hat nie ein besseres Ranking als der Gesamtstaat", merkte Harnisch an. Aber auch deutsche Kommunen bräuchten zusätzliche Finanzmittel zur Implementierung einer Post-2015-Agenda,

sagte Bürgermeister Dr. Vöringer. Dabei sei die Tendenz eher rückläufig gewesen: Die Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahren hätte in unterschiedlichen Ländern Europas zu einer verstärkten Zentralisierung von Kompetenzen, Zuständigkeiten

Bonn Symposium 2014: Habraham Shamumoyo

und Finanzen geführt. Nötig sei aber, so Roters, „ein verlässlicher Finanzrahmen, der es Städten erlaubt, Nachhaltigkeit nicht nur in einzelnen Projekten, sondern gesamtstädtisch umzusetzen."

Finanzflüsse unter der Lupe

Auch Habraham Shamamuyo machte sich für eine stärkere finanzielle Autonomie der lokalen Ebene stark und machte gleichzeitig auf die Notwendigkeit von mehr Transparenz aufmerksam: „The SDGs will not be achieved if the flow of money to local governments remains unclear." Zu mehr Transparenz und Monitoring können und müssen auch Rechnungshöfe beitragen. Als Prüf- und Kontrollinstanz wird deren Bedeutung „in Prävention und Sanktion" noch zunehmen, gab sich Elysée Ndaye, Präsident des Burundischen Rechnungshofs, überzeugt. Er berichtete, dass sich auch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (*International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*) dem Thema angenommen habe. Seit 2014 unterstützt auch das *Public Service Forum* der Vereinten Nationen die Forderung der INTOSAI nach Unabhängigkeit und Kapazitätsaufbau von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) und Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens für die Post-2015-Agenda.

Die Tagung vom November 2014 war das letzte Bonn Symposium vor der wahrscheinlichen Verabschiedung nachhaltiger Entwicklungsziele im September 2015. Wie diese genau aussehen werden und welche Folgen sich daraus für die lokale Ebene in Nord und Süd ergeben, bleibt nun abzuwarten.

In Kooperation mit

ENGAGEMENT GLOBAL
Service für Entwicklungsinitiativen

SERVICESTELLE
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

Im Auftrag des
BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Mit Unterstützung von

Deutsche Welle

Gefördert durch

Stiftung Internationale Begegnung der Sparkasse in Bonn

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Die Berichte zu den Konferenzen und Veranstaltungen der sef: informieren in kompakter Form über die Diskussionen und Ergebnisse.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

© Stiftung Entwicklung und Frieden 2014

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.