

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen und Empfehlungen zur weiteren Förderung

Beck, Andrea; Bruder, Martin; Dick, Eva; Gantner, Verena; Hermanns, Klaus;
Schmitt, Johannes; Wingens, Christopher

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beck, A., Bruder, M., Dick, E., Gantner, V., Hermanns, K., Schmitt, J., Wingens, C. (2023). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen und Empfehlungen zur weiteren Förderung*. (DEval Policy Brief, 6/2023). Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86922-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

KOMMUNALE ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DEUTSCHLAND

Aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen und Empfehlungen zur weiteren Förderung

Zusammenfassung

Deutsche Kommunen sind zunehmend und auf vielfältige Weise für eine global nachhaltige Entwicklung aktiv. Sie engagieren sich beispielsweise für eine faire öffentliche Beschaffung oder pflegen Partnerschaften mit Kommunen im globalen Süden. Durch internationale Rahmenwerke wie die Agenda 2030, die New Urban Agenda und das Pariser Klimaabkommen ist die Bedeutung der kommunalen Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahren merklich gestiegen.

Wie hat sich die kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland in den letzten Jahren weiterentwickelt und wo steht sie heute? Was wurde erreicht und welche Herausforderungen bestehen für kommunales entwicklungspolitisches Engagement? Und wie können deutsche Kommunen weiter unterstützt werden, um bis 2030 und darüber hinaus einen möglichst großen Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung leisten zu können? Diesen Fragen wird in zwei komplementär angelegten Untersuchungen nachgegangen: einer Studie des German Institute of Development and Sustainability (IDOS)¹ (Marschall et al., 2021) und einer Evaluierung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) (Schmitt et al., 2022). Die Untersuchungen wurden teilweise in Kooperation durchgeführt.

Die Ergebnisse der Studien zeigen, dass die kommunale Ebene für eine global nachhaltige Entwicklung eine unverzichtbare Rolle spielt. In Deutschland konnten sich Kommunen nicht zuletzt aufgrund der seit 2013 stark ausgebauten Förderung als eigenständige Akteure etablieren und ihr Engagement dabei thematisch breiter und vielfältiger gestalten.

Trotz dieser positiven Entwicklungen bestehen weiterhin Herausforderungen, die den Kommunen ein entwicklungspolitisches Engagement erschweren. So sieht sich in Anbetracht vieler drängender Aufgaben nur ein Teil der Kommunen in der Lage, in der kommunalen Entwicklungspolitik aktiv zu werden. Zudem sind Fördermöglichkeiten nicht immer bekannt oder sie werden als unübersichtlich oder zu aufwendig empfunden. Von diesen Problemen sind besonders kleine Kommunen betroffen.

Aus den Herausforderungen ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik fortführen und stärker am kommunalen Kontext ausrichten
- ressortübergreifende Koordination der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik intensivieren
- administrativen Aufwand der Förderung für Kommunen reduzieren
- „intermediäre Ebenen“ wie Landkreise oder Metropolregionen stärker in der Förderung berücksichtigen
- Sichtbarkeit des kommunalen Engagements über Wirkungsevaluierungen und Datenplattformen erhöhen

Aktueller Stand und Entwicklungen

Deutsche Kommunen sind zunehmend und auf vielfältige Weise für eine global nachhaltige Entwicklung aktiv. Sie engagieren sich beispielsweise für eine faire öffentliche Beschaffung oder pflegen Partnerschaften mit Kommunen im globalen Süden.

Im Jahr 2009 veröffentlichte das DIE eine erste umfassende Bestandsaufnahme zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland (Fröhlich und Lämmlein, 2009), in der die Bandbreite

¹ Die Studie wurde veröffentlicht, bevor das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Juni 2022 seinen Namen zu German Institute of Development and Sustainability (IDOS) geändert hat.

der Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Engagement der Kommunen aufgezeigt und wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der Aktivitäten geliefert wurden. Seitdem haben veränderte nationale und internationale politische Rahmenbedingungen den Bedeutungszuwachs kommunaler Entwicklungspolitik begünstigt. Auf internationaler Ebene haben neue entwicklungspolitische Rahmenwerke – allen voran die Agenda 2030 – zu einer verstärkten Wahrnehmung von Städten und Kommunen als Akteure für die nachhaltige Entwicklung geführt. So gibt es in der Agenda 2030 ein Ziel, mit dem explizit „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ (SDG 11) adressiert werden. Auch im Zuge der dritten Weltstädtekonferenz (Habitat III) 2016 und des Pariser Klimaabkommens 2015 wurde die Bedeutung von Kommunen betont und eine „Lokalisierung der SDGs“ gefordert. In Deutschland trugen indes mehrere politische Beschlüsse (etwa des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit und der Innenministerkonferenz) dazu bei, die kommunale Entwicklungspolitik weiterzuentwickeln und zu verankern.

Seit 2013 fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die kommunale Entwicklungspolitik über einen eigenen Titel im Bundeshaushalt. Die Mittel für den Haushaltstitel „Förderung des kommunalen Engagements“ stiegen von 5 Millionen Euro im Jahr 2013 kontinuierlich auf 38,5 Millionen Euro im Jahr 2021. Die Mittel fließen fast vollständig an die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), die als Teil der Engagement Global gGmbH Beratungs-, Vernetzungs-, Informations- und Förderangebote für Kommunen bereitstellt.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Unterstützung haben sich deutsche Kommunen in den letzten Jahren als eigenständige entwicklungspolitische Akteure etabliert. Ihr Engagement hat zugenommen und ist thematisch breiter und vielfältiger geworden. Zu ursprünglichen Themenbereichen, wie den kommunalen Partnerschaften oder fairem Handel und fairer Beschaffung, kamen neue Handlungsfelder hinzu, zum Beispiel die lokale Umsetzung der Agenda 2030 oder die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die meisten Kommunen engagieren sich heute in den Themenbereichen „fairer Handel und faire Beschaffung“ und „kommunale Partnerschaften“. Große und international vernetzte Kommunen bringen sich vermehrt in globale Politikprozesse ein, etwa bei den Klimakonferenzen der Vereinten Nationen, beim World Urban Forum oder zuletzt im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft 2022.

Das Spektrum kommunaler Akteure hat sich dabei verbreitert. Während bei der Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik die örtlichen Verwaltungen nach wie vor im Zentrum stehen, sind vor dem Hintergrund verbesserter Rechtssicherheit auch kommunale Unternehmen engagiert.

Der Impuls für entwicklungspolitisches Engagement einer Kommune geht oft von Akteuren der Zivilgesellschaft aus, die meist ehrenamtlich aktiv sind. Zuständige Mitarbeitende der kommunalen Regierung und Verwaltung können etwa an bestehende Partnerschaften von Vereinen anknüpfen und von Länderkenntnissen und Sprachkompetenzen ihrer Mitglieder profitieren. Zugleich kooperieren Kommunen mit neuen Akteursgruppen, beispielsweise lokalen Hochschulen oder Unternehmen.

Herausforderungen

Trotz dieser positiven Entwicklungen steht die kommunale Entwicklungspolitik weiterhin vor Herausforderungen. So zählt sie zu den sogenannten freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, bei denen die Kommunen selbst entscheiden können, ob und wie sie diese ausüben. Die meisten Kommunen sind jedoch durch die ihnen gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben (Abwasser- und Müllentsorgung, Betrieb von Kindergärten etc.) bereits stark gefordert. Globale Krisen wie die Covid-19-Pandemie oder der Krieg in der Ukraine haben den kommunalen Handlungsspielraum in den letzten Jahren noch weiter beeinträchtigt. Daher gilt die kommunale Entwicklungspolitik oft noch als „Nischenthema“. Sie ist in besonderem Maße von Freiwilligkeit und Eigeninitiative der Kommunen und engagierten Bürger*innen abhängig.

Darüber hinaus ist der mit einer Förderung verbundene administrative Aufwand für viele Kommunen deutlich zu hoch. Komplexe und zeitaufwendige Verfahren zur Beantragung, Durchführung und Abwicklung von Projekten können insbesondere kleinere, personell weniger gut aufgestellte und erstantragstellende Kommunen stark belasten und dazu führen, dass sie sich seltener entwicklungspolitisch betätigen.

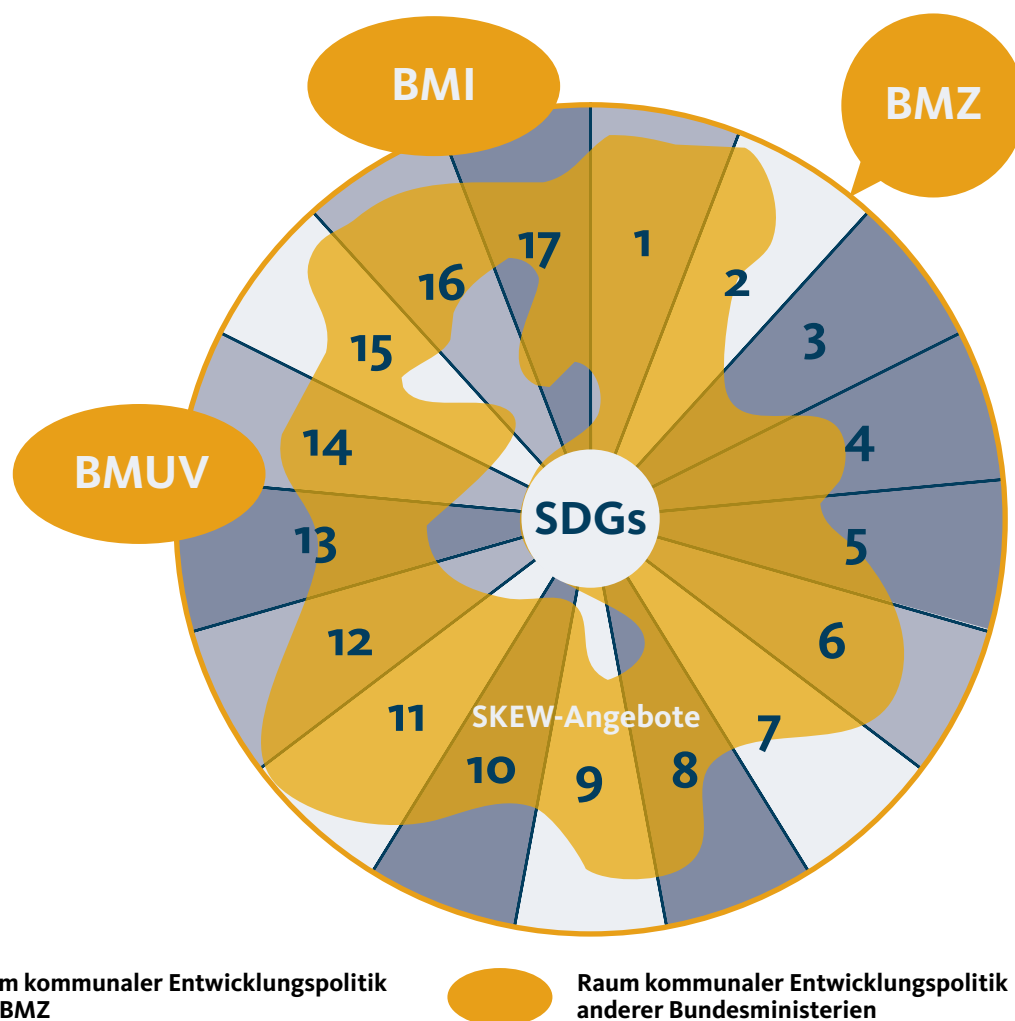
Kommunen, die bereits entwicklungspolitisch aktiv sind, können dieses Engagement nicht immer aufrechterhalten. Mögliche Gründe dafür sind fehlende strukturelle Verankerungen in der Verwaltung – etwa durch die Schaffung von Arbeitseinheiten oder die Formulierung politischer Beschlüsse und Strategien – oder eine unzureichende Vermittlung der Relevanz entwicklungspolitischer Themen in der Kommunalpolitik und Öffentlichkeit.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der zunehmenden Unübersichtlichkeit der Förderlandschaft. Vor dem Hintergrund der auf Interdependenz ausgerichteten Agenda 2030 haben sich zusätzliche Handlungsfelder und Fördermöglichkeiten ergeben, während thematische Überschneidungen bei der Förderung teilweise zu Kohärenzproblemen geführt haben. So unterstützt nicht nur das BMZ die Kommunen bei der Umsetzung der Agenda 2030. Auch andere Ministerien wie das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) oder das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) bieten Unterstützungsmöglichkeiten im weiteren Feld der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik an (siehe Abbildung 1).

Eng ausgelegte Ressortzuständigkeiten zwischen verschiedenen Bundesministerien können dazu führen, dass kommunales Engagement erschwert wird, beispielsweise an der Schnittstelle von migrantischem Engagement und Integration oder von fairer und umweltfreundlicher Beschaffung. Zudem fällt es vielen Kommunen schwer, bei den unterschiedlichen Förderangeboten für kommunale Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik den Überblick zu behalten.

Darüber hinaus stellt die mangelnde Sichtbarkeit der kommunalen Entwicklungspolitik eine Herausforderung dar, wodurch ihr Stellenwert im entwicklungspolitischen Gefüge leicht unterschätzt wird. Die entwicklungspolitischen Wirkungen (Impacts) der kommunalen

Abbildung 1: Kommunale Entwicklungspolitik im SDG-Möglichkeitenraum



○ Raum kommunaler Entwicklungspolitik des BMZ

● Raum kommunaler Entwicklungspolitik anderer Bundesministerien

Entwicklungspolitik sind bisher kaum dokumentiert. Auch ist die kommunale Entwicklungspolitik momentan nur unzureichend in der Berichterstattung zu öffentlichen Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) abgebildet.

Empfehlungen

Für die Ausgestaltung der kommunalen Entwicklungspolitik und ihrer Förderung werden in den Untersuchungen von IDOS und DEval folgende Empfehlungen abgeleitet:

- Die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte stärker auf den spezifischen kommunalen Kontext ausgerichtet sein. Der Austausch zwischen SKEW und verschiedenen Kommunen – engagierten, noch nicht sowie nicht mehr aktiven – sollte gestärkt werden, um deren Herausforderungen und Vorerfahrungen besser verstehen und berücksichtigen zu können.
- Um die Übersichtlichkeit des Förderfelds zu verbessern und Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderangeboten zu

² In der DEval-Evaluierung (Schmitt et al., 2022) werden konkrete technisch-organisatorische, förderpolitische und zuwendungsrechtliche Maßnahmenvorschläge formuliert, die zu einer administrativen Entlastung und Vereinfachung beitragen könnten.

Literaturhinweise

Fröhlich, K. und B. Lämmlin (2009), „Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise“, *Discussion Paper*, 1/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Marschall, P., C. Wogens und E. Dick (2021), *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland*, Studies 105, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Schmitt, J., A. Beck, V. Gantner, K. Hermanns und M. Bruder (2022), *Kommunale Entwicklungspolitik: Evaluierung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

ermöglichen, sollte die ressortübergreifende Koordination der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene intensiviert werden. Dies kann beispielsweise im Rahmen des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung erfolgen.

- Der administrative Aufwand der Förderung sollte so weit wie möglich reduziert werden. Vereinfachungspotenziale zeigen sich in technisch-organisatorischer Hinsicht (zum Beispiel mit Blick auf die Digitalisierung von Antragsverfahren) sowie im förderpolitischen und zuwendungsrechtlichen Bereich.²
- Um mehr kleinere Kommunen für ein entwicklungspolitisches Engagement zu gewinnen, sollten gemeinsame Projekte mehrerer Kommunen stärker gefördert werden. Beispielsweise könnten „intermediäre Ebenen“ wie Landkreise, Metropolregionen oder kommunale Verbände eine stärker koordinierende Funktion ausüben und kleinere Kommunen in ein bestehendes Engagement einbinden beziehungsweise sie bei eigenen Initiativen unterstützen.
- Zur Erhöhung der Sichtbarkeit des kommunalen Engagements sollten entwicklungspolitische Wirkungen im globalen Süden mittels Wirkungsevaluierungen untersucht werden. Zudem sollten die von Kommunen im In- und Ausland verausgabten Mittel für Entwicklungspolitik in ODA-Statistiken besser erfasst und die Entwicklung geeigneter Datenplattformen und Berichtsformate unterstützt werden.



Dr. Andrea Beck
Evaluatorin, DEval



Dr. Martin Bruder
Abteilungsleiter,
DEval



Dr. Eva Dick
Assoziierte Wissen-
schaftlerin, IDOS



Verena Gantner
Evaluatorin, DEval



Dr. Klaus Hermanns
Evaluator, DEval



Dr. Johannes Schmitt
Teamleiter, DEval



Christopher Wogens
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter, IDOS

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.