

d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Studies

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland

*Paul Marschall
Christopher Wogens
Eva Dick*

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland

Paul Marschall
Christopher Wogens
Eva Dick

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolvent*innen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Dr. Paul Marschall ist Ökonom und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprogramm „Internationale und transnationale Entwicklungszusammenarbeit“ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Christopher Wogens ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprogramm „Transformation politischer (Un-)Ordnung“ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Dr. Eva Dick ist Soziologin und Raumplanerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprogramm „Transformation politischer (Un-)Ordnung“ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland

Paul Marschall
Christopher Wiggins
Eva Dick

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN (Print) 1860-0468
ISSN (Online) 2512-8795



Diese Open-Access-Publikation kann kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/studies heruntergeladen werden. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.

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

ISBN 978-3-96021-166-2 (Druckfassung)
DOI: 10.23661/s105.2021.v2.0



Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit ihrer Servicestelle Kommunen in der Einen Welt mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
Email: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>



Vorwort

Bereits über 1.000 deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise engagierten sich über die letzten Jahre allein in den Angeboten der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global zur Unterstützung der kommunalen Entwicklungspolitik, weitere Kommunen sind darüber hinaus aktiv. Gemeinsam unterstützen sie vor Ort den fairen Handel und faire Beschaffungsprozesse, binden migrantische Organisationen in ihre Arbeit ein und setzen lokale Nachhaltigkeitsstrategien um. International gehen sie Partnerschaften mit Kommunen im Globalen Süden ein und beteiligen sich an weltweitem Wissensaustausch. All diese Kommunen machen sich stark für eine global nachhaltige Zukunft.

Im November 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen die Agenda 2030, die von allen Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde. Diese ist seither der entscheidende Bezugsrahmen für das Engagement der Kommunen und markierte einen bedeutenden Paradigmenwechsel: Die Agenda 2030 steht für ein neues Verständnis von Wohlstand und Entwicklung. Die darin definierten 17 Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) gelten für alle Länder und nehmen somit auch alle in die Verantwortung. Dabei geht es um nicht weniger als um eine grundlegende Umgestaltung unseres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens hin zu einer weltweit nachhaltigen Entwicklung. Die Agenda 2030 bekräftigt einmal mehr den bereits 1992 in Rio de Janeiro mit der Agenda 21 anerkannten unauflöslichen Zusammenhang von Umwelt-, Klima- und Entwicklungspolitik: Nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung sind untrennbar miteinander verwoben. Gleichzeitig erneuert sie das Prinzip *think global, act local* und erkennt die bedeutende Rolle von Kommunen bei der Transformation an: Ziel 11 der 17 Nachhaltigkeitsziele zielt eigens darauf ab, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten. Auch die anderen Nachhaltigkeitsziele erfordern Anstrengungen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene und gehen dabei konform mit weiteren globalen Vorhaben, wie dem Pariser Klimaabkommen von 2015. Gerade Kommunen gelingt es durch ihre Nähe zur Bevölkerung auf besondere Weise, die weltweiten Ziele konkret umzusetzen.

Neben den globalen Leitbildern haben sich in den vergangenen Jahren auch die politischen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für das lokale entwicklungspolitische Engagement stark verändert und neue

Gestaltungsspielräume eröffnet. Kommunen werden zunehmend als wichtige Akteurinnen der Entwicklungspolitik anerkannt: „Die Mitwirkung der Kommunen an der Entwicklungszusammenarbeit wird sowohl vom Bund als auch von den Ländern unterstützt und als ein wesentliches Element zur Umsetzung der Agenda 2030 und zur Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung vor Ort und im Ausland anerkannt“, lautete es zum Beispiel in einem Beschluss der 210. Sitzung der Innenministerkonferenz der Länder im Juni 2019. Die besondere Rolle – und Verantwortung – der Kommunen wird auch in der im März 2021 veröffentlichten „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021“ betont und als elementarer Beitrag zum „Gemeinschaftswerk Nachhaltigkeit“ beschrieben.

Die Bundesregierung fördert daher das kommunale Engagement für eine global nachhaltige Entwicklung gemeinsam mit den Bundesländern seit 2001 durch die SKEW. Im Jahr 2011 flossen erstmals mit dem Förderprogramm für Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP) Bundesmittel im Rahmen eines eigenen Förderinstruments für kommunale Entwicklungspolitik direkt an Kommunen, um die Umsetzung von Maßnahmen aus den entwickelten Handlungsprogrammen kommunaler Klimapartnerschaften zu unterstützen. Im Jahr 2013 richtete der Deutsche Bundestag auf Betreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dann einen eigenen Haushaltstitel zur Förderung des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements ein. Dieser Meilenstein war ein deutliches Signal: Kommunen sind wichtige strategische Partner, ihr entwicklungspolitisches Engagement ist politisch gewollt und wird vom Bund gefördert. Von 5 Millionen Euro im Jahr 2013 ist der Haushaltstitel inzwischen auf über 38 Millionen Euro im Jahr 2021 angewachsen und wird durch weitere Mittel des BMZ ergänzt. Durch diese Steigerung der verfügbaren Mittel konnte die SKEW Beratungs- und Unterstützungsangebot für Kommunen systematisch ausbauen. Diese Impulse sind wichtig, entscheidend ist aber letztlich das beeindruckende Engagement der Kommunen und damit vieler Menschen in Kommunalpolitik und -verwaltung – hier wie im Globalen Süden.

Diese Entwicklungstrends nachzuvollziehen ist eines der zentralen Ziele der vorliegenden Studie, die im Auftrag der SKEW vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) durchgeführt wurde. Sie knüpft an eine 2009 vom DIE erstellte Bestandsaufnahme der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland an. Die Studie reiht sich zudem in weitere Arbeiten des DIE zur Relevanz kommunalen Handelns für eine global nachhaltige

Transformation ein. Mit Blick auf die Agenda 2030 soll sie einen Beitrag zur Diskussion der Potentiale und Herausforderungen des entwicklungs-politischen Engagements von Kommunen leisten und bietet zusammen mit einer weitgehend zeitgleich durchgeführten Evaluierung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) eine wichtige Grundlage zur Weiterentwicklung des Handlungsfeldes und der bislang eingesetzten Instrumente.

Die Ergebnisse der gemeinsam mit dem DEval durchgeführten Erhebung zeigen, dass in der kommunalen Praxis entwicklungspolitische Aktivitäten als Beitrag zu global nachhaltiger Entwicklung definiert werden und nicht mehr zwischen „nachhaltig im lokalen Kontext“ und „internationalem Engagement“ unterschieden wird. So hat sich zum Beispiel die Erarbeitung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien als Handlungsfeld etabliert. Viele Kommunen richten ihre Stadtentwicklungs- und Strukturwandelprozesse konkret an der Agenda 2030 aus und leisten so einen wichtigen Beitrag zu deren Umsetzung. Die wissenschaftliche Debatte um kommunale Entwicklungspolitik muss hier anschlussfähig bleiben und den transformativen Charakter der Agenda 2030 aufgreifen.

Die aktualisierte Bestandsaufnahme soll zur Sichtbarkeit der kommunalen entwicklungspolitischen Aktivitäten und ihrer Wirkmächtigkeit beitragen, denn bis heute ist es eine der großen Herausforderungen, diese Aktivitäten angemessen abzubilden. Gängige Maßzahlen und Indikatoren der Entwicklungszusammenarbeit, wie etwa die Official Development Assistance (ODA), erfassen das kommunale Engagement bisher nur unzureichend. Auch 2021 besteht weiterhin die Notwendigkeit, die Städte, Gemeinden und Landkreise in ein kohärentes und damit effektives Gesamtsystem deutscher (und europäischer) Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik einzubetten und sie zugleich gezielt an der Formulierung dieser Politik zu beteiligen.

Das sehen auch die Kommunen selbst so. Im „Bonn Pakt Agenda 2030 kommunal“, der auf der 15. Bundeskonferenz der Kommunalen Entwicklungspolitik im Juni 2021 verabschiedet wurde, fordern sie deshalb eine stärkere Verzahnung der kommunalen Nachhaltigkeitsberichterstattung und der nationalen Berichterstattung zur Umsetzung der SDGs. Mit dem „Bonn Pakt Agenda 2030 kommunal“ haben kommunale Vertreterinnen und Vertreter ihren Gestaltungswillen betont und sich das Ziel gesetzt, dass sich in den nächsten Jahren 2.030 Kommunen für die Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele engagieren. Vor allem sollen weitere kleinere Kommunen

und Landkreise ermutigt werden, sich stärker an der Umsetzung der Agenda 2030 zu beteiligen. Die vorliegende Studie liefert hierzu ebenfalls wichtige Erkenntnisse: Sie benennt die Gründe, aus denen inaktive Kommunen sich bisher nicht engagieren. Neben Personalmangel wurde vor allem eine geringe politische Priorität als Hemmnis beschrieben. Das verdeutlicht, wie wichtig weitere Unterstützungsmaßnahmen durch Bund und Länder sind, um das kommunale Engagement umfassend zu fördern und dessen Potential zu heben.

Die mit dieser Studie vorgelegten Erkenntnisse zur Motivation, dem entwicklungspolitischen Verständnis und den konkreten Aktivitäten entwicklungspolitisch engagierter Kommunen sowie die Perspektiven noch nicht entwicklungspolitisch engagierter Kommunen sind ein wichtiger Impuls für unsere Arbeit. Angesichts drängender globaler Herausforderungen ist ein starkes kommunales Engagement notwendiger denn je. Wir freuen uns deshalb, dass die Studienergebnisse Anhaltspunkte liefern, wie wir das kommunale Engagement sowie dessen Wirksamkeit und Sichtbarkeit weiter unterstützen können. Der Ausbau von (digitalen) Plattformen interkommunalen Lernens, Verbundprojekte zwischen Nachbarkommunen sowie die stärkere Zusammenarbeit mit Landkreisen und der Zivilgesellschaft sind wichtige Anregungen für die Weiterentwicklung unserer Service- und Unterstützungsangebote. Dem engagierten Forschungsteam des DIE gebührt daher unser besonderer Dank für diese äußerst wertvolle Analyse und die exzellente Zusammenarbeit.

Die Umsetzung der Agenda 2030 ist ein ambitioniertes Vorhaben. Es braucht Anstrengungen auf allen Ebenen. Die Studie des DIE zeigt: Kommunen spielen dabei eine zentrale Rolle. Sie selbst wollen eine Vorreiterrolle einnehmen. Das unterstützen wir gerne!

Bonn, September 2021

Dr. Stefan Wilhelmly
Bereichsleiter der Servicestelle
Kommunen in der Einen Welt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Danksagung

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	11
2 Kommunale Entwicklungspolitik – Grundlagen und Definition	14
2.1 Normativ-konzeptionelle Bezüge	14
2.1.1 Definition und Kontext der Entwicklungspolitik im Wandel	14
2.1.2 Kommunalen entwicklungspolitischen Kontext	18
2.1.3 Definition Kommunaler Entwicklungspolitik in dieser Studie	23
2.1.4 Agenden, Beschlüsse und Leitbilder – Politische Bezüge Kommunaler Entwicklungspolitik	24
2.2 Institutionelle und rechtliche Einordnung Kommunaler Entwicklungspolitik in Deutschland	29
2.2.1 Kommunen im politischen System	29
2.2.2 Akteure der KEpol	32
2.2.3 Rechtliche Grundlagen für KEpol	37
2.3 Themen Kommunaler Entwicklungspolitik	39
3 Methodik	46
3.1 Untersuchungsgegenstand und -zeitraum	47
3.2 Methodische Vorgehensweise	49
3.2.1 Die Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur sowie zugänglicher Daten und Informationsmaterialien	50
3.2.2 Qualitative Interviews	52
3.2.3 Fragebogenbasierte Online-Umfrage	54
3.2.4 Durchführung des Validierungs-Workshops	58

4	Das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen: Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung	59
4.1	Sichtbarkeit Kommunaler Entwicklungspolitik	59
4.2	Teilnahmestatistik der schriftlichen Befragung	61
4.3	Ausprägung und Intensität des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements	66
4.3.1	Engagement nach Themenfeldern	66
4.3.2	Politische Verankerung der KEpol durch Beschlüsse	68
4.3.3	Themenfelder der KEpol	69
4.3.4	Organisatorische Einbindung des Engagements	86
4.3.5	Einflussfaktoren auf KEpol	87
4.4	Motivation für KEpol und ihr wahrgenommener Mehrwert	95
4.5	Finanzierung Kommunaler Entwicklungspolitik	97
4.5.1	Externe Finanzierung	97
4.5.2	Finanzierung von KEpol aus eigenen Mitteln	101
4.6	Einbindung kommunaler Unternehmen in die KEpol	101
4.7	Perspektiven kommunalen Engagements	105
4.7.1	Aktive Kommunen	105
4.7.2	Inaktive Kommunen	105
5	Diskussion	108
5.1	Rolle, Bedeutung und Sichtbarkeit von KEpol	109
5.2	Auswirkungen der Agenda 2030	112
5.3	Zusammenspiel zwischen Zivilgesellschaft und kommunaler Verwaltung	113
5.4	KEpol im Kontext kommunaler Aufgaben	114
5.5	Das Engagement kommunaler Unternehmen in der Kommunalen Entwicklungspolitik	116
5.6	Entwicklungspolitische Themenfelder	117
5.7	Einflussfaktoren auf kommunales entwicklungspolitisches Engagement	120
5.7.1	Engagement inaktiver Kommunen	120
5.7.2	Bedeutung von Schlüsselpersonen	121

5.7.3	Relevanz der parteipolitischen Konstellation	121
5.7.4	Größe und struktureller Kontext	122
5.7.5	Finanzkraft	122
5.7.6	Kombinierte Merkmale	123
5.7.7	Intensität des Engagements	124
5.7.8	Stellenausgestaltung und Verwaltungsorganisation	124
5.8	Stärkung und Weiterentwicklung von KEpol	125
6	Schlussfolgerungen und Ausblick	128
6.1	Wesentliche Erkenntnisse	128
6.2	Herausforderungen	130
6.2.1	Sichtbarkeit	130
6.2.2	Effizienz und Wirksamkeit	131
6.2.3	Bedarfe bislang inaktiver Kommunen	132
6.2.4	Handlungsfeld und Kohärenz	133
	Literaturverzeichnis	135

Online-Anhang:

A1	DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete (gültig für das Berichtsjahr 2020)
A2	Überblick geführter explorativer und vertiefender qualitativer Interviews
A3	Exemplarische Leitfragen der qualitativen Interviews
A4	Datenschutzerklärung im Rahmen der qualitativen Interviews
A5	Fragen der Online-Befragung
A6	Ergänzende Regressionen zu den Einflussfaktoren kommunalen entwicklungspolitischen Engagements
A7	Validierungs-Workshop: Leitfragen der Kleingruppen

Der Anhang ist unter <https://www.die-gdi.de/studies/article/kommunale-entwicklungspolitik-in-deutschland/> abrufbar.

Abbildungen

Abbildung 1:	Veränderungstendenzen	16
Abbildung 2:	Wesentliche Akteure dezentralisierter Zusammenarbeit	20
Abbildung 3:	Einordnung kommunalen Engagements in einen breiteren Kontext	21
Abbildung 4:	Regionaleinheiten in Deutschland	30
Abbildung 5:	Kommunale Entwicklungspolitik im SDG-Möglichkeitenraum	40
Abbildung 6:	Verteilung der Kommunen nach Bundesländern	48
Abbildung 7:	Verteilung der Kommunen nach Verwaltungskategorie	49
Abbildung 8:	Fünfgliedriger Mixed-Methods-Ansatz	50
Abbildung 9:	Teilnahme an der Befragung nach Bundesländern	64
Abbildung 10:	Teilnahme an der Befragung nach Verwaltungskategorie	65
Abbildung 11:	Anzahl angegebener Themenfelder der Kommunen	67
Abbildung 12:	Häufigkeiten der angegebenen Themen	68
Abbildung 13:	Anzahl politischer Beschlüsse in den aktiven Kommunen	69
Abbildung 14:	Durchschnittliche Relevanzbewertungen – aktive Kommunen	74
Abbildung 15:	Anzahl angegebener Partnerschaften pro Kommune	78
Abbildung 16:	Angegebene Themenschwerpunkte der Partnerschaften	79
Abbildung 17:	Angegebene Finanzierung der Partnerschaften	80
Abbildung 18:	Nennung von Netzwerken und Akteuren	85
Abbildung 19:	KEpol-Aktivität nach Gemeindegrößenklasse (Anteil)	88
Abbildung 20:	Aktivität im Themenfeld Internationale Netzwerke nach Gemeindegrößenklasse (Anteil)	89
Abbildung 21:	Aktivität im Themenfeld Fairer Handel & faires Beschaffungswesen nach Gemeindegrößenklasse (Anteil)	90
Abbildung 22:	Aktivität im Themenfeld Partnerschaften nach Gemeindegrößenklasse (Anteil)	91
Abbildung 23:	KEpol-Aktivität nach Haushaltssicherung (Anteil)	92
Abbildung 24:	KEpol-Aktivität nach Schuldenklassen pro Kopf (Anteil)	93
Abbildung 25:	Bewertung des Mehrwerts von KEpol	96

Abbildung 26:	Genannte externe Finanzierungsquellen der aktiven Kommunen	98
Abbildung 27:	Durchschnittliche Relevanzbewertung verschiedener externer Akteure in den aktiven Kommunen	99
Abbildung 28:	Anzahl der Kommunen mit SKEW-finanzierten Projekten nach Gemeindegrößenklasse	100
Abbildung 29:	Faktoren zur Stärkung der Zusammenarbeit mit kommunalen Unternehmen	103
Abbildung 30:	Angegebene Gründe für fehlendes Engagement	106
Abbildung 31:	Aktivitäten von weiteren Akteuren in inaktiven Kommunen	107

Kästen

Kasten 1:	Traditionelle Definition und Messgrößen von Entwicklungszusammenarbeit	15
Kasten 2:	Definition von Kommunalen Entwicklungspolitik	24
Kasten 3:	Die Klimapartnerschaft des Enzkreises mit dem Masasi-Distrikt im Süden Tansanias	83
Kasten 4:	Beispiel aus den qualitativen Interviews: Verbindung von KEpol mit Themenfeld „Jugendarbeit & Arbeit gegen rechts“	97
Kasten 5:	Beispiel aus den qualitativen Interviews	108
Kasten 6:	Das Globale im Lokalen: Wichtige Triebkraft von KEpol	111
Kasten 7:	Von Visionär*innen und Einzelkämpfer*innen: KEpol-Engagierte in der Verwaltung	115
Kasten 8:	Zwischen Abhängigkeit und Angebot: Zurechtfinden im „Förderdschub“	126
Kasten 9:	Zwischen Kooperation und Konkurrenz: Interkommunale KEpol-Beziehungen	127

Tabellen

Tabelle 1:	Teilnahme nach Bundesländern	62
------------	------------------------------	----

Danksagung

Unser Dank gilt zuallererst der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) der Engagement Global, durch die die vorliegende Studie finanziert wurde. Hier danken wir insbesondere Dr. Stefan Wilhelmy, Eva Singler, Dr. Konstanze Arp, Katrin Frübis und Ute Köster für die außerordentlich gute Zusammenarbeit und ihre Flexibilität im Laufe der Studie. Ebenso danken wir dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und vor allem Dr. Doris Witteler-Stiepelmann, Anja Wagner und Felix Reifschneider für ihre große Unterstützung.

Ein ganz besonderer Dank gilt Andrea Cordes, der betreuenden Projektkoordinatorin unserer Studie. Sie begleitete uns mit sicherer Hand und Feingefühl durch die bisweilen unruhigen administrativen Fahrwasser der Studie. Außerdem bedanken wir uns bei Prof. Dr. Imme Scholz, Prof. Dr. Anna-Katharina Hornidge, Dr. Julia Leininger und Dr. Hannes Öhler für ihre hilfreichen Kommentare und wertvollen Anmerkungen zur Studie. Weiter danken wir im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) unseren Kolleg*innen Cornelia Hornschild, Michaela Keiser, Alexandra Fante, Laura Jeske, Gisela Kuhlmann und Christiane Weller, die im Projektverlauf die Organisation mehrerer Veranstaltungen und den Publikationsprozess ermöglicht haben. Zudem wurden wir während der vergangenen Monate tatkräftig von unseren wissenschaftlichen Hilfskräften Julia Waldmann, Arabella Franz und Stefan Wunderlich unterstützt.

Wir danken auch unseren Kolleg*innen des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Dr. Johannes Schmitt, Dr. Martin Bruder, Dr. Andrea Beck, Dr. Klaus Hermanns, Verena Gantner sowie Dr. Felix Gaisbauer, mit denen wir insbesondere bei der quantitativen und qualitativen Datenerhebung eng zusammenarbeiteten. Neben der Kooperation bei der Datenerhebung hat der regelmäßige Austausch zu KEpol-Konzepten und zum Politikfeld unsere Studie außerordentlich bereichert.

Für die Unterstützung bei der Datenerhebung bedanken wir uns außerdem beim Deutschen Städtetag, beim Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie beim Deutschen Landkreistag. Der Austausch und die Zusammenarbeit mit unseren dortigen Ansprechpartner*innen Lucas Milbert, Florian Schilling und Miriam Elsaëßer waren sehr gewinnbringend.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat uns durch Dr. Henrik Scheller wertvolle Hinweise zur Kommunalstatistik gegeben, für die wir uns bedanken. Dank gilt auch der Bertelsmann-Stiftung/Wegweiser Kommune, die uns kommunale Daten zur Verfügung stellte.

Schließlich bedanken wir uns bei den zahlreichen Personen, die an der Befragung, an den qualitativen Interviews und an dem Validierungs-Workshop teilgenommen haben und die wir hier nicht alle namentlich auführen können. Diese Studie wäre ohne ihre Erfahrungen, Eindrücke und Perspektiven nicht möglich gewesen.

Abkürzungsverzeichnis

AGS	Amtlicher Gemeindeschlüssel
BLA-EZ	Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EP	Entwicklungspolitik
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GV-ISys	Gemeindeverzeichnis-Informationssystem
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ICLEI	Local Governments for Sustainability
KEpol	Kommunale Entwicklungspolitik
MDGs	Millennium Development Goals
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SDGs	Sustainable Development Goals

SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
TZ	Technische Zusammenarbeit
UCLG	United Cities and Local Governments
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen

Zusammenfassung

Deutsche Kommunen sind entwicklungspolitisch zunehmend aktiv. Städte, Landkreise, Gemeinden und weitere kommunale Gebietskörperschaften engagieren sich im In- und Ausland auf vielfältige Weise. Die kommunalen Verwaltungen arbeiten dabei zu einem breiten Themenspektrum mit zahlreichen Akteuren zusammen.

Es ist das Ziel der vorliegenden Studie, die von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) finanziert wurde, eine Bestandsaufnahme der Kommunalen Entwicklungspolitik (KEPol) in Deutschland vorzunehmen. Die Studie beschäftigt sich mit den aktuellen Themenfeldern von KEPol, mit den Motivationen der Kommunen, sich entwicklungspolitisch zu engagieren, mit Aspekten, die kommunales Engagement fördern oder hemmen können sowie mit Möglichkeiten und Instrumenten, die Kommunen in ihrem Engagement zu fördern.

Die Studie knüpft an eine Untersuchung an, die in den Jahren 2008/2009 vom DIE ebenfalls im Auftrag der SKEW durchgeführt wurde (Fröhlich & Lämmlin, 2009). Seit der Veröffentlichung dieser Vorgängerstudie haben sich die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, die globalen Agenden und Leitbilder für die internationale Kooperation verändert. Was dies für die Untersuchung und das Handlungsfeld der KEPol bedeutet, wird im Rahmen der Studie ebenfalls diskutiert.

Das DIE kooperierte bei der Durchführung der Studie mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal), das etwa zeitgleich die kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland evaluierte. Beide Institute arbeiteten bei der quantitativen und qualitativen Datenerhebung eng zusammen. Darüber hinaus stimmten sie sich bei der Datenanalyse und -auswertung sowie bei der Formulierung übergreifender Politikempfehlungen ab.

Im Fokus der Studie stehen folgende Forschungsfragen:

- 1) Wie hat sich das Verständnis von KEPol in den letzten Jahren weiterentwickelt?
- 2) Welche Themenfelder stehen im Vordergrund, welche Akteure sind zentral?

- 3) Wie interagieren die Kommunen mit anderen Akteuren der KEpol, wie etwa mit der Zivilgesellschaft, mit kommunalen Unternehmen und mit der SKEW?
- 4) Warum betreiben Kommunen KEpol-Aktivitäten bzw. welche Faktoren hindern sie daran, sich im KEpol-Bereich zu engagieren oder ihr Engagement zu intensivieren?
- 5) Wer initiiert KEpol-Aktivitäten in einer Kommune bzw. treibt diese voran?
- 6) Wie hat sich das Engagement der Kommunen in den vergangenen zwölf Jahren verändert?

Normativ-konzeptionelle Bezüge

Spätestens seit die internationale Gemeinschaft die Agenda 2030 verabschiedet hat, wird entwicklungspolitisches Handeln auf eine global nachhaltige Entwicklung ausgerichtet. Sie ergänzt durch eine globale Gemeinwohlorientierung das traditionelle Verständnis von Entwicklungspolitik. Dies hatte zum Ziel, dazu beizutragen, die Lebensbedingungen der Menschen im Globalen Süden positiv zu verändern. Mit dem Begriff Globaler Süden sind sogenannte Entwicklungsländer gemeint, die auf der Liste des *Development Assistance Committee* (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als “Empfänger“ genannt werden.

Diese Studie unterscheidet Entwicklungspolitik von Entwicklungszusammenarbeit. Letztere bezeichnet den Transfer von Mitteln in Partnerländer des Südens und Erstere umfasst zusätzlich Maßnahmen für das globale Gemeinwohl in Ländern des Nordens.

KEpol wird dem Verständnis der Studie zufolge maßgeblich von Kommunalverwaltungen betrieben. Andere Akteure allerdings, wie etwa die Zivilgesellschaft, Stiftungen, die Privatwirtschaft oder kommunale Unternehmen, können mit eingebunden sein. Weil Kommunen zu den Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene zählen, gilt die KEpol als Teil dezentralisierter Entwicklungspolitik.

Die Konferenz der Vereinten Nationen (UN) für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro war für das kommunale Engagement im entwicklungspolitischen Bereich von wesentlicher Bedeutung. Die dort

verabschiedete *Agenda 21* betont eine stärkere Einbindung der lokalen Ebene in internationale Politik und deren Handeln und verankerte das Prinzip *Think global, act local*. Sie lieferte auch den Anstoß, im Rahmen nachfolgender internationaler Konferenzen nachhaltige lokale Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Im September 2015 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Sie gilt gemeinsam mit dem im selben Jahr verabschiedeten Pariser Klimaabkommen als bislang wichtigster Meilenstein in der internationalen Nachhaltigkeitspolitik. Mit dem Leitbild ‚Lokalisierung der Agenda 2030‘ weisen Städte und Kommunen seitdem weltweit darauf hin, wie relevant die lokale Ebene ist, um die Nachhaltigkeitsziele umzusetzen. Mittlerweile richten viele ihre lokale Politik und Planung an den SDGs aus.

Einordnung Kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland

Im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik bilden die Kommunen die unterste Ebene. Darunter fallen sowohl Gemeinden (zu denen kreisfreie Städte wie auch kreisangehörige Städte und Gemeinden zählen) als auch Gemeindeverbände (wie etwa Landkreise, Samtgemeinden oder Verbandsgemeinden). Kommunen übernehmen in Deutschland einen Großteil der öffentlichen Aufgaben. KEpol zählt dabei zu den freiwilligen Aufgaben.

Neben den Kommunalverwaltungen sind im Gefüge der deutschen KEpol viele staatliche und nicht staatliche Akteure unterschiedlicher Ebenen aktiv. Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen bündelt seit 2012 im Auftrag der Bundesregierung zahlreiche vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierte Einrichtungen und Programme, die das bürgerschaftliche und kommunale Engagement und die entwicklungspolitische Bildungsarbeit fördern. Zu den unter ihrem Dach gebündelten Angeboten und Programmen zählt die SKEW. Sie ist dafür zuständig, deutsche Kommunen in ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten zu beraten und zu unterstützen.

Einerseits kooperieren Kommunen mit Akteuren aus der lokalen Zivilgesellschaft oder der Privatwirtschaft. In nationalen und transnationalen Netzwerken und Verbänden interagieren sie andererseits aber auch mit anderen Kommunen. Solche Netzwerke sind beispielsweise die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), der Weltverband der

Kommunen *United Cities and Local Governments* (UCLG, 2019) oder das Klima-Bündnis. Ebenso organisieren sich Kommunen über die jeweiligen landes- oder bundesweiten Spitzenverbände: den Deutschen Landkreistag (DLT), den Deutschen Städtetag (DST) oder den Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB).

Lange Zeit war die rechtliche Grundlage für die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Kommunen unklar. Seit 2008 wurde zunehmend Rechtssicherheit geschaffen. So beschloss der Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit (BLA-EZ), das wachsende entwicklungspolitische Engagement der Kommunen im Rahmen eines staatlichen Mehrebenenansatzes auszubauen. Einerseits bestätigten die von der SKEW beauftragten Rechtsgutachten, dass Entwicklungspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. Andererseits aber auch, dass das entwicklungspolitische Engagement kommunaler Unternehmen rechtlich zulässig ist.

Themen Kommunalen Entwicklungspolitik

Die entwicklungspolitischen Aktivitäten von Kommunen lassen sich innerhalb der Agenda 2030 und in ihren 17 Nachhaltigkeitszielen verorten. Ihr Engagement gilt im Rahmen von KEpol zahlreichen Themen, die sich überlappen können. Schon lange sind entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsmaßnahmen in Deutschland ein Kernthema von KEpol. Für KEpol kann eine aktive, lebendige Zivilgesellschaft als wesentlicher Bestandteil und als Grundvoraussetzung verstanden werden. Dies zeigt sich etwa in kommunalen Eine-Welt-Aktivitäten oder daran, dass Bürger*innen mit Migrationshintergrund und Mitglieder von migrantischen Organisationen eingebunden werden. Kommunale Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern können Bürger*innen die Möglichkeit bieten, unmittelbar mit Menschen aus dem Globalen Süden in Kontakt zu treten. Kommunen vernetzen sich fachlich mit anderen Kommunen und globalen Institutionen und arbeiten dabei auch themenspezifisch zusammen. Darüber hinaus nehmen sie mit Blick auf Fairen Handel und faire Beschaffung eine Schlüsselrolle ein. Zudem engagieren sich Kommunen in den Bereichen Klima und Umwelt sowie in der Förderung nachhaltiger globaler Entwicklung.

Methodik

Die Studienergebnisse beruhen auf einem Forschungsansatz mit gemischten Methoden (*Mixed Methods*) mit fünf Komponenten: (1) die Auswertung relevanter Primär- und Sekundärliteratur sowie zugänglicher Daten- und Informationsmaterialien; (2) die Durchführung und Auswertung explorativer sowie (3) leitfadengestützter qualitativer Expert*inneninterviews und (4) eine fragebogenbasierte Online-Befragung mit dem DEval. Teils erfolgte die Auswertung der Befragungsergebnisse in Verknüpfung mit externen Datensätzen. Die vorläufigen Studienergebnisse wurden am 15.04.2021 zum Abschluss der Erhebungsphase in einem (5) Validierungs-Workshop präsentiert und mit zentralen Stakeholdern diskutiert.

Zwischen dem 11.11.2020 und dem 31.12.2020 wurden in Deutschland im Rahmen der Umfrage alle Kommunen angeschrieben, deren Einwohner*innenzahl mindestens 2.000 betrug (Insgesamt: 5.270). An der Befragung beteiligten sich 749 Kommunen. Durch eine umfangreiche Datenbereinigung wurden 442 davon als gültige Fälle identifiziert (Teilnahmerate: 8,4 %). Der Fragebogen umfasste Fragen zu den entwicklungspolitischen Aktivitäten und Themen der Kommunen, zu weiteren entwicklungspolitischen Akteuren, zu politischen Beschlüssen, relevanten Netzwerken und zu Verbänden sowie zu den Beziehungen zur SKEW. Gestellt wurden zudem Fragen zur Finanzierung von KEpol, zu kommunalen Partnerschaften sowie zu künftigen Perspektiven in der Ausübung von KEpol.

Zum besseren Verständnis des Untersuchungsgegenstandes wurden mit Vertreter*innen ausgewählter Kommunen fünf explorative teilstrukturierte Interviews durchgeführt. Ab November 2020 gab es insgesamt 29 vertiefende teilstrukturierte Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen verschiedener Typen von Kommunen und anderer für die KEpol relevanter Institutionen (Bundesministerien, Landesministerien, kommunale Spitzenverbände, Zivilgesellschaft, kommunale Unternehmen, Durchführungsorganisationen). In den Interviews mit Vertreter*innen von Kommunen und übergeordneten Institutionen ging es um ihre Wahrnehmung von KEpol und um ihre Berührungspunkte mit ihr sowie um Potenziale für die Weiterentwicklung von KEpol und die Herausforderungen dabei. Aktive Kommunen wurden dezidiert nach ihrem Engagement, dessen Entwicklung, nach der Ausprägung und einer möglichen weiteren Entwicklung befragt. Inaktive

Kommunen hingegen wurden darum gebeten, die vorhandenen Barrieren zu beschreiben und ihr mögliches zukünftiges Engagement einzuschätzen.

Ergebnisse der empirischen Untersuchung

KEpol ist im Vergleich zu entwicklungspolitischen Aktivitäten auf Bundes- und Länderebene nur begrenzt sichtbar. Generell wird entwicklungspolitisches Engagement durch Messkonzepte der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) quantitativ erfasst. Dies gilt insbesondere für *Official Development Assistance* (ODA), die budgetwirksame Ausgaben abbildet. Weil Fördergelder den Ursprungsebenen (zumeist Bund oder Länder) zugerechnet werden und aufgrund der eingeschränkten Meldungen von Kommunen über ihre eigenen Leistungen, wird kommunale ODA in der deutschen ODA-Statistik bislang kaum erfasst. Obwohl einige Kommunen im Rahmen der SDG-Fortschrittsmessung mittlerweile über ihre diesbezüglichen Beiträge berichten, mangelt es derzeit noch an geeigneten Indikatoren für die Erfassung kommunaler Aktivitäten.

Viele Kommunen verfolgen ein breites Aktivitätsspektrum und engagieren sich in mehreren Themenfeldern von KEpol. Genannt wurde in der Online-Befragung als häufigstes Themenfeld ‚Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen einschl. Fairer Handel‘ gefolgt von ‚Partnerschaften in Entwicklungs- und Transformationsländern‘. Engagement ist den qualitativen Interviews zufolge im Bereich des Fairen Handels ein Betätigungsfeld mit verhältnismäßig geringen administrativen und politischen Hürden. Zudem ist es im Bewusstsein der Bevölkerung präsent. Die meisten politischen Beschlüsse wurden zu ‚Partnerschaften und internationalen Beziehungen‘ gefasst. Im Vergleich zur Vorgängerstudie hat die relative Bedeutung entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, die im Jahr 2008 noch am häufigsten genannt wurde, gegenüber den anderen Themenfeldern abgenommen.

Wie Aufgaben und Tätigkeiten der KEpol organisatorisch in die Kommunalverwaltung eingebunden werden, ist sehr unterschiedlich und hat sich im Laufe der Zeit ausdifferenziert. Es gibt Kommunen, in denen KEpol dem Bereich Regionalentwicklung zugeordnet ist. Insbesondere größere Kommunen behandeln KEpol als Querschnittsaufgabe, die von mehreren Ämtern und Organisationseinheiten bearbeitet wird.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass KEpol-Aktivitäten vor allem von Kommunen mit einer hohen Zahl an Einwohner*innen betrieben wird. Fast alle Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner*innen sind aktiv. Inaktive Kommunen finden sich hingegen eher bei den kleineren Kommunen. Diese engagieren sich relativ stark im Bereich des Fairen Handels. Nur für eine vergleichsweise geringe Zahl von Kommunen liegen Angaben zu deren Finanzkraft vor. Der überwiegende Anteil von Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, engagiert sich im Kontext der KEpol. Auch Daten zum (Pro-Kopf-) Schuldenstand der Kommunen zeigen, dass ein hoher Schuldenstand tendenziell mit KEpol-Engagement einhergeht. Dabei könnte der mögliche negative Einfluss kommunaler Verschuldung durch andere Variablen – wie etwa die Zahl der Einwohner*innen – überkompensiert werden. Die parteipolitische Konstellation in der Kommune hat den Interviews zufolge für das KEpol-Engagement keine besondere Relevanz.

Wenn Kommunen in KEpol einen Mehrwert erkennen, dann ist es nicht nur wahrscheinlich, dass sie ihr bestehendes Engagement beibehalten, sondern auch, dass sie es ausweiten. Einen solchen Mehrwert sehen kommunale Vertreter*innen vor allem in der Sensibilisierung für internationale Themen, in der Übernahme globaler Verantwortung oder im Kulturaustausch. Wirtschaftliche Interessen hingegen scheinen nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Wie die Ergebnisse der Befragung zeigen, ist die Bundesebene für die KEpol-Förderung von zentraler Bedeutung. Dies spiegelt sich auch im zunehmenden Förderspektrum der SKEW wider. In geringerem Umfang spielen auch private Spenden und Sponsoren sowie die Fördermittel der Bundesländer eine Rolle. Darüber hinaus verwenden Kommunen für die KEpol Eigenmittel.

Zunehmend sind kommunale Unternehmen im Kontext von KEpol aktiv, und zwar insbesondere vor dem Hintergrund wachsender Rechtssicherheit. Ihr Engagement konzentriert sich auf ihre Kernkompetenzen wie etwa die lokale Daseinsvorsorge. Dabei arbeiten sie häufig mit den Kommunalverwaltungen zusammen, sind aber durchaus auch eigenständig aktiv.

Die meisten Kommunen, die sich an der Befragung beteiligt haben, planen, ihr bestehendes Engagement weiter auszubauen. Nur wenige Gebietskörperschaften beabsichtigen, ihr Aktivitätsniveau in naher Zukunft zu senken.

In diesem Zusammenhang sind bei entsprechenden Planungen die bestehenden externen Unterstützungsangebote für die Kommunen ein zentraler Entscheidungsfaktor. Für fehlendes Engagement sind mangelnde politische Prioritäten ebenso wie vor allem unzureichende finanzielle oder personelle Kapazitäten ausschlaggebend. Die Zivilgesellschaft jedoch (u.a. Religionsgemeinschaften) oder kommunale Unternehmen können in ‚inaktiven Kommunen‘ bereits entwicklungspolitisch aktiv sein.

Diskussion

In den vergangenen Jahren hat KEpol stark an Bedeutung zugenommen und wurde professionalisiert. Kommunen arbeiten mit vielen Akteuren zusammen und wirken im entwicklungspolitischen Kontext als Multiplikatoren. Insgesamt allerdings sind die Leistungen der Kommunen nur unzureichend sichtbar.

Die Agenda 2030 ist für die Entwicklungspolitik (EP) allgemein und somit auch für die KEpol ein wichtiger normativer Bezugspunkt. Für dieses Handlungsfeld liegt ihre praktische Bedeutung vor allem darin, dass Kommunen zunehmend Förderaktivitäten nutzen, die sich an den SDGs ausrichten. Dennoch erachten nicht wenige Kommunen Nachhaltigkeitspolitik als Nischenthema und nehmen sie nicht als sektorenübergreifende Aufgabe wahr.

Im lokalen Kontext ist die Zivilgesellschaft eine wichtige Partnerin der Kommunen. Sie kann Kommunalverwaltungen dazu motivieren, entwicklungspolitische Aktivitäten zu entfalten. Häufig bauen kommunale Verwaltungen auf bestehende Aktivitäten – wie etwa Partnerschaften – der Zivilgesellschaft auf. Sie erhöhen so deren Wirkung und/oder das Aktivitätenspektrum. Ganz wesentlich ist dabei die Bündelung der Aktivitäten und dass so im Sinne einer ‚Co-Creation‘ ein Mehrwert der durchgeführten Leistungen generiert wird.

Es hat Vor- und Nachteile, dass KEpol eine freiwillige kommunale Aufgabe ist. Vorteilhaft dabei ist, dass nur dann Engagement betrieben wird, wenn ein genuines (Eigen-)Interesse besteht, das wiederum die Dauerhaftigkeit und Krisenresistenz des Engagements befördert. Die Nachteile der Freiwilligkeit aber sind, dass viele Kommunen ohne eine angemessene finanzielle und personelle Unterstützung nur bedingt in der Lage sind, KEpol zu schultern.

Kommunale Unternehmen engagieren sich in zunehmenden Maße entwicklungspolitisch. Sie sind wichtige Partner der KEpol und können dazu beitragen, Partnerschaften zu initiieren oder sie zu stärken.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Aktivitäten der Kommunen auf die SKEW-Handlungsfelder beschränken. Darüber hinausgehende Aktivitäten gibt es nicht. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die SKEW-Förderung in den letzten Jahren sukzessive erweitert und gezielt auf die Agenda 2030 ausgerichtet wurde. Daraus kann geschlossen werden, dass die SKEW die gegenwärtigen Bedürfnisse gut abdeckt. Zudem weist es darauf hin, dass auch kommunale Akteure, die ursprünglich nicht entwicklungspolitisch tätig waren, durch die Breite und Ausgestaltung der Handlungsfelder in die KEpol einbezogen werden.

Schlüsselpersonen wie (Ober-)Bürgermeister*innen, Landrät*innen und engagierte Personen sind für die Initiierung und Weiterentwicklung von KEpol wichtig. Dagegen spielen parteipolitische Zugehörigkeiten kaum eine Rolle. Vielmehr wird das Engagement stärker von persönlichen Einstellungen und Kontakten geprägt. Was kommunale Merkmale angeht, so wirkt sich vor allem die Größe von Kommunen auf Umfang und Tiefe ihres Engagements aus. Ob ihre Finanzkraft relevant ist, kann nicht klar beantwortet werden, da den Effekt andere Faktoren möglicherweise überkompensieren.

Gegenüber entwicklungspolitischen Aktivitäten auf Bundes- oder Länderebene weist KEpol komparative Vorteile auf. So wird kommunale Politik und Verwaltung von Bürger*innen stärker wahrgenommen. Außerdem werden über den lokalen Kontext globale Zusammenhänge und Herausforderungen – wie etwa der Klimawandel oder Fluchtkrisen – unmittelbar erfahrbar. Themen wie ‚Fairer Handel‘ sind dabei administrativ einfacher umzusetzen und in der Öffentlichkeit präsent. Dies fördert ihre Umsetzung und sie können zudem ein Türöffner für weitergehendes Engagement sein. Allerdings gibt es auch komparative Nachteile. Dazu zählen insbesondere personelle und finanzielle Engpässe.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Für andere als die unmittelbar beteiligten Akteure ist der Beitrag von Kommunen gegenwärtig nur wenig sichtbar. Dies ist insbesondere angesichts des bestehenden politischen Rechtfertigungsdrucks ein gravierendes

Problem. Zudem kann mangelnde Wertschätzung der eigenen Arbeit zu Motivationsproblemen führen. In der Folge kann es dazu kommen, dass die Entwicklungsdynamik kommunalen Engagements gebremst wird.

Externe Förderung ist für das kommunale entwicklungspolitische Engagement ein zentraler Hebel. Damit Kommunen ihr Interesse umsetzen können, sich dauerhaft entwicklungspolitisch zu engagieren, ist es aus ihrer Sicht noch notwendig, die Förderung angemessener auszugestalten.

In vielen Kommunen besteht der Bedarf, sich mit anderen Kommunen über ihre Erfahrungen in der KEpol auszutauschen, und zwar nicht zuletzt mit dem Ziel, die eigenen Ergebnisse zu verbessern. Deshalb halten es viele für notwendig, Plattformen interkommunalen Lernens ebenso auszubauen wie die Möglichkeiten für eine Bündelung oder Vernetzung kommunaler KEpol-Aktivitäten. Außerdem müssen aus ihrer Sicht weitere Akteure mit eingebunden werden.

Häufig sind Kommunen, die sich bisher nicht aktiv entwicklungspolitisch engagieren, dennoch daran interessiert. Aus ihrer Perspektive fehlen entsprechende Unterstützungsmechanismen. Gemeinsame Projekte mehrerer Kommunen beispielsweise können eine Möglichkeit bieten, auch kleinere Kommunen in die KEpol einzubinden.

Die Agenda 2030 wird, wenn auch nicht immer explizit, in den Kommunen umgesetzt. Oftmals gehen internationale Aktivitäten und solche vor Ort ineinander über und sind schwer voneinander zu trennen. Es sei denn, durch fragmentierte Verantwortlichkeiten innerhalb der Kommunalverwaltung oder durch Schwerpunkte externer Fördergeber*innen. Globale Themen werden auf kommunaler Ebene und durch KEpol konkret erfahrbar, können bearbeitet werden und ihre Lokalisierung wird ermöglicht.

1 Einleitung

Die Umsetzung der Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (SDGs) ist ohne die Kommunen undenkbar (Die Bundesregierung, 2020). Bereits seit Jahren engagieren sich die Verwaltungen von Städten, Landkreisen, Gemeinden sowie weiteren kommunalen Gebietskörperschaften auf vielfältige Weise entwicklungspolitisch. Ihre Aktivitäten umfassen dabei ein breites Themenspektrum: es reicht von Informations- und Bildungsarbeit vor Ort über Maßnahmen im Bereich des Fairen Handels und des fairen Beschaffungswesens bis hin zu langjährigen Partnerschaftsbeziehungen mit Kommunen im Globalen Süden. Die Verwaltungen arbeiten dafür mit vielfältigen Akteuren zusammen. Sie beteiligen sich aktiv an internationalen Verhandlungsprozessen, setzen Maßnahmen um und treten selber als Multiplikatorinnen und Vernetzende auf.

Die Agenda 2030 und ihre Übertragung auf deutsche Verhältnisse in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung, 2020) setzen den Referenzrahmen für die deutsche Politik auf Bundesebene, so auch für die Entwicklungspolitik. Eine zunehmende Zahl von Kommunen hat darüber hinaus eigene Nachhaltigkeitsstrategien formuliert und richtet ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten an den SDGs aus. Sowohl die Agenda 2030 als auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie betonen die zentrale Rolle kommunaler Akteure, wenn es um die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitstransformation geht. Mit dem SDG 11 für inklusive, sichere, widerstandsfähige und nachhaltige Städte und Siedlungen wird ein eigenes Ziel für Städte und Kommunen formuliert.

Es ist das Ziel dieser Studie, die von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) finanziert wurde, eine Bestandsaufnahme der Kommunalen Entwicklungspolitik (KEpol) in Deutschland vorzunehmen. Die Studie beschäftigt sich mit den aktuellen Themenfeldern von KEpol, mit den Motivationen der Kommunen, sich entwicklungspolitisch zu engagieren, mit Merkmalen, die ein kommunales Engagement fördern oder hemmen können sowie mit Möglichkeiten und Instrumenten, unterschiedliche Kommumentypen zum Engagement anzuregen. Schließlich setzt sich die Studie mit dem Verhältnis zwischen entwicklungs- und nachhaltigkeitspolitischem Engagement auseinander und wie sich dieses für Kommunen und Politikakteure auf Bundes- und Länderebene darstellt.

Die vorliegende Studie knüpft an eine Untersuchung an, die das DIE in den Jahren 2008/2009 im Auftrag der SKEW durchgeführt hat (Fröhlich &

Lämmlin, 2009). Seit dieser umfassenden Untersuchung wurden noch einige weitere Studien vorgelegt, die sich mit Teilbereichen der KEpol in Deutschland beschäftigen (Deutscher Landkreistag, 2020; Führ & Schnaidt, 2015; Public One, 2019; Statz & Wohlfarth, 2010). Folglich will die vorliegende Studie auch Veränderungen und neue Herausforderungen der KEpol aufzeigen, die sich in den letzten zwölf Jahren vor dem Hintergrund neuer veränderter institutioneller Rahmenbedingungen, globaler Agenden und Diskurse ergeben haben.

Bei der Durchführung der Studie kooperierte das DIE mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), das etwa zeitgleich die Förderung der Kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland evaluierte. Die beiden Institute arbeiteten insbesondere bei der quantitativen und qualitativen Datenerhebung zusammen. Darüber hinaus stimmten sie sich bei der Datenanalyse und Auswertung sowie bei der Formulierung übergreifender Politikempfehlungen ab. Die vorliegende Studie diskutiert daher nur eingeschränkt Ergebnisse hinsichtlich einer Weiterentwicklung des Themenfeldes und der KEpol-Förderung. Vorgesehen ist eine gemeinsame Publikation der Forschungsteams. In ihr sollen auf Grundlage der Forschungs- und Evaluationsergebnisse Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Handlungsfeldes formuliert werden.

Diese Studie befasst sich mit folgenden Forschungsfragen:

- 1) Wie hat sich das Verständnis von KEpol in den letzten Jahren weiterentwickelt?
- 2) Welche Themenfelder stehen im Vordergrund, welche Akteure sind zentral?
- 3) Warum betreiben Kommunen KEpol-Aktivitäten und welche Faktoren hindern sie daran, sich im KEpol-Bereich zu engagieren oder ihr Engagement zu intensivieren?
- 4) Wie interagieren die Kommunen mit anderen Akteuren der KEpol, wie etwa der Zivilgesellschaft, den kommunalen Unternehmen und der SKEW?
- 5) Wie hat sich das kommunale Engagement in den vergangenen zwölf Jahren verändert?
- 6) Wer initiiert KEpol-Aktivitäten in einer Kommune oder treibt diese voran?

Um diese Forschungsfragen zu beantworten, werden im folgenden Kapitel (2) normativ-konzeptionelle Bezüge der Kommunalen Entwicklungspolitik erläutert, eine institutionelle und rechtliche Einordnung der KEpol in Deutschland vorgenommen und schließlich werden die Themen und politischen Zuständigkeiten für KEpol in Deutschland im Kontext der Agenda 2030 beschrieben. Im Kapitel wird bereits die Frage in den Blick genommen, wie sich das Verständnis von KEpol weiterentwickelt hat, und es wird eine Definition von KEpol entwickelt.

Das sich anschließende Methodenkapitel (3) erläutert den Untersuchungsgegenstand und -zeitraum sowie die methodische Vorgehensweise. Die Vorgehensweise in dieser Studie basiert auf einem *Mixed-Methods*-Ansatz mit fünf Bestandteilen: 1) die Auswertung relevanter Primär- und Sekundärliteratur sowie zugänglicher Daten und Informationsmaterialien; 2) die Durchführung explorativer Interviews sowie 3) semi-strukturierte Expert*inneninterviews; 4) die gemeinsam mit dem DEval durchgeführte Online-Umfrage und schließlich 5) die Durchführung eines Validierungs-Workshops.

Das Ergebniskapitel (4) stellt die Erkenntnisse aus der *Desk Study* dar, sowie diejenigen aus den explorativen Interviews, der Online-Befragung, den qualitativen Interviews sowie aus Informationen, die im Validierungs-Workshop gesammelt wurden. Der Abschnitt zur Sichtbarkeit Kommunalen Entwicklungspolitik gibt Hinweise darauf, wie die Relevanz dieses Politikfeldes gegenwärtig vermittelt wird. Anschließend werden aus der eigenen Empirie gewonnene Erkenntnisse geschildert, die Trends der KEpol-Aktivitäten der Kommunen im Zeitverlauf betreffen, ihre Ausprägung, Intensität und die organisatorische Einbindung des Engagements. Außerdem werden Trends der Aktivitäten in den verschiedenen Themenfeldern sowie deren Motivationshintergründe beschrieben.

Im Diskussionskapitel (5) werden die Ergebnisse der vorhergehenden Analyse systematisiert und im Hinblick auf zentrale Konzepte und Bezugsgrößen – Agenda 2030, die Vorgängerstudie, wichtige Auswertungskriterien – eingeordnet.

Im letzten Kapitel (6) werden Schlussfolgerungen aus den gewonnenen Studienergebnissen und ein Ausblick formuliert.

2 Kommunale Entwicklungspolitik – Grundlagen und Definition

Das Feld der Kommunalen Entwicklungspolitik und das Verständnis von deren Inhalten sind im Wandel begriffen. Die nachhaltigkeitspolitische Agenda und die Verabschiedung der Agenda 2030 im Jahr 2015 haben das traditionelle Verständnis von Entwicklungspolitik fundamental verändert. Dies hatte Folgen für die Konzeption und Ausgestaltung von KEpol. Neben Auslandsaktivitäten, die auf verbesserte Lebensbedingungen der Bevölkerung in Partnerländern abzielen, gewinnen mit Blick auf das globale Gemeinwohl und die Transformation hin zur Nachhaltigkeit (Sachs et al., 2019) mehr und mehr die Maßnahmen vor Ort, also innerhalb Deutschlands an Bedeutung. Vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Debatten, veränderter internationaler Agenden sowie politisch-institutioneller Rahmenbedingungen in Deutschland wird nachfolgend die normativ-konzeptionelle Verortung Kommunalen Entwicklungspolitik dargestellt. Zusätzlich wird die dieser Studie zugrundeliegende Definition Kommunalen Entwicklungspolitik vorgestellt.

2.1 Normativ-konzeptionelle Bezüge

2.1.1 Definition und Kontext der Entwicklungspolitik im Wandel

Spätestens seit der Verabschiedung der Agenda 2030 wird entwicklungspolitisches Handeln auf eine global nachhaltige Entwicklung hin ausgerichtet. Die traditionelle Zielsetzung, wonach die Lebensbedingungen von Menschen im Globalen Süden¹ durch Finanztransfers und Beratung in Empfängerländern von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verbessert werden sollten, wurde

1 In dieser Studie werden die wertfreieren Begriffe Globaler Süden oder Länder des Globalen Südens anstelle von Entwicklungsländer verwendet. Gemeint sind dabei die Länder, die als ‚Empfänger‘ auf der DAC-Liste der OECD geführt werden. URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>. Die dieser Studie zugrunde gelegte Liste ist im Online-Anhang A1 dargestellt.

so um das Ziel erweitert, dazu beizutragen, ein globales Gemeinwohl² zu erreichen.

Kasten 1: Traditionelle Definition und Messgrößen von Entwicklungszusammenarbeit

Nach traditionellem Verständnis ist die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein Instrument zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in Partnerländern des Globalen Südens. „Entwicklungszusammenarbeit besteht darin, dem Empfängerland zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, d.h. Ressourcen, die über diejenigen hinausgehen, die es selbst beschaffen kann, sei es im eigenen Lande, sei es durch kommerzielle außenwirtschaftliche Transaktionen“ (Sangmeister, 2002).

Im Rahmen dieses Verständnisses entwickelte der Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit der *Official Development Assistance* (ODA) und mit *Other Official Flows* (OOF) international vereinbarte Messgrößen, um EZ erfassen zu können. Für nationale Regierungen sind sie vor allem aus Gründen der Rechenschaftslegung und Transparenz wichtig. „ODA sind

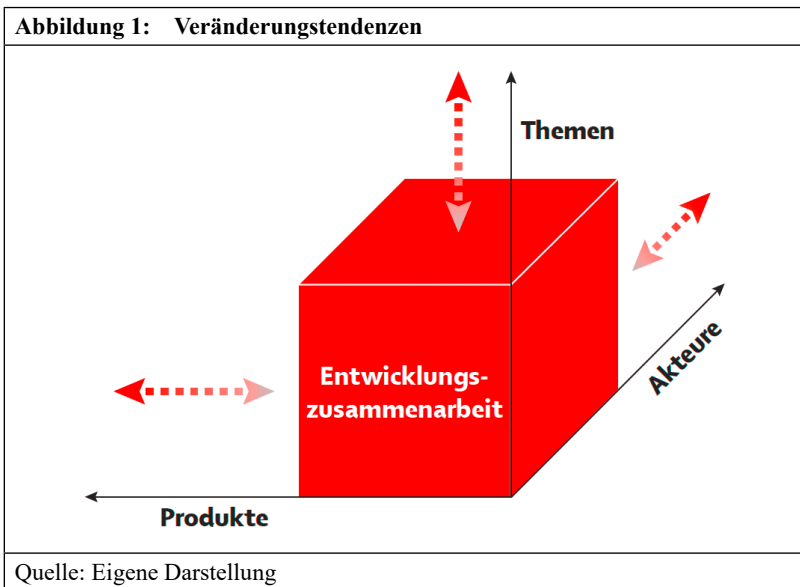
- Leistungen,
- die mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern,
- von öffentlichen Stellen
- an Entwicklungsländer beziehungsweise an Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden“ (BMZ, o. J.).

Nach dieser Definition handelt es sich bei EZ um einen Mitteltransfer (Zuschüsse, Kredite und Beteiligungen, Waren, Dienstleistungen) in Entwicklungsländer. Beiträge an internationale Organisationen können ebenso wie Schuldenerlasse als EZ berücksichtigt werden. Es sind zudem auch Beiträge im Geberland ODA-anrechenbar, wenn diese bspw. Kosten für Integrationsleistungen für Geflüchtete (Bereitstellung von Wohnraum, Durchführung von Sprachkursen) oder Studienplätze für Menschen aus Entwicklungsländern abdecken (BMZ, o. J.).

2 Messner und Scholz (2018) zufolge sind „Gleichheit, Freiheit und soziale Gerechtigkeit [...] zentrale begriffliche Bezüge des Gemeinwohls, das mit Aristoteles als Ziel und Legitimitätsgrund aller Politik gilt, die dem Nutzen aller Mitglieder des Gemeinwesens dienen soll.“ Es zielt ab auf „soziale Gleichheit und Armutsbekämpfung, gesellschaftliche[n] Frieden und politische Teilhabe, ein klimaneutrales und wohlstandsicherndes Wirtschaftssystem, gesunde Ökosysteme, ein stabiles Klima, Biodiversität und kulturelle Vielfalt“ (Hornidge & Scholz, 2021).

Seit den 1960er Jahren sind die internationalen ODA-Meldevorgaben in vielen Bereichen nahezu unverändert, obwohl sich seitdem die Realitäten in der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungsfinanzierung stark verändert haben. Das ODA-Konzept ist streng und es werden nur öffentliche Leistungen erfasst, wenn sie den o. g. Anforderungen an die Finanzierungsbedingungen genügen. Der Wandel in der Entwicklungszusammenarbeit ist bereits seit Jahren Gegenstand eines wissenschaftlichen Diskurses (Gonsior & Klingebiel, 2019; Janus, Klingebiel, & Paulo, 2015).

Abbildung 1 veranschaulicht, dass die Entwicklungszusammenarbeit und ihre Ausgestaltung sich vor allem in drei Dimensionen ausgeweitet und damit an Komplexität hinzugewonnen haben:



- *Akteure*: Neben klassischen Geberländern agieren mittlerweile auch einige Staaten aus dem Globalen Süden als Gebende (z. B. Brasilien oder Indien). Gleichzeitig erweisen sich Länder des Globalen Nordens mit ihrem auf (Wirtschafts-)Wachstum und Umweltzerstörung ausgerichteten Gesellschaftsmodell als hochgradig entwicklungsbedürftig. Neben den Nationalstaaten spielen zunehmend private Akteure eine wichtige Rolle (Unternehmen, Stiftungen, Privatpersonen) oder auch subnationale Akteure (Bundesländer, Regionen, Provinzen, Kommunen). Angesichts

globaler Aufgaben wie etwa der Bekämpfung des Klimawandels oder von Infektionskrankheiten werden Partnerschaften zwischen verschiedenen Akteuren oder Akteurstypen (Multi-Akteurs-Partnerschaften, MAP) immer wichtiger.

- *Themen:* Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts war Entwicklungszusammenarbeit darauf ausgerichtet, zur Armutsbekämpfung die wirtschaftliche Entwicklung und das Wirtschaftswachstum in den Zielländern des Globalen Südens zu steigern. Vor dem Hintergrund der begrenzten Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und planetarer Umwelt- und Klimaschäden treten allerdings der Erhalt oder die Förderung globaler Gemeingüter sowie die globale Nachhaltigkeitstransformation in den Vordergrund. Entsprechend hat sich die EZ-Themenliste erweitert. Eine wichtige Rolle spielen dabei Klima- und Umweltthemen (siehe dazu 2.1.2), die durch Weltkonferenzen und internationale Agenden auch in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gelangten.
- *Produkte:* Produkte, die im Rahmen der EZ genutzt werden (z. B. Modalitäten für die Finanzierung der SDGs (Lagoarde-Segot, 2020)), sind immer komplexer und vielschichtiger geworden. Das liegt an dem Anspruch, sie an die entsprechenden Bedingungen besser anzupassen und sie bedarfsgerecht und maßgeschneidert auszugestalten. So zieht die KfW für die Auswahl eines geeigneten Finanzierungsmodells bspw. Faktoren wie die Wirtschaftskraft oder den Entwicklungsstand des Projektpartners heran (KfW Entwicklungsbank, o. J.). Ein *Blended-Finance*-Ansatz etwa sind strukturierte Fonds mit verschiedenen Risikoklassen (Orth, Habel, Richter & Roggemann, 2020).

Die traditionelle ODA-Messgröße wird bereits seit einigen Jahren kritisiert, da sie den oben genannten Veränderungen nur begrenzt Rechnung trägt (Keijzer & Klingebiel, 2015). Ziller (2016) zufolge ist „sie allein auf die Leistungen der Industriestaaten fokussiert“ und beinhaltet nicht, „was die Zusammenarbeit zwischen südlichen Akteuren beiträgt. Auch ist die ODA-Definition vielfach sehr eng gefasst.“ Nach wie vor muss ein Vorhaben in aller Regel die Entwicklung des Partnerlandes zum Hauptzweck haben. Nicht erfasst werden die darüberhinausgehende globale und regionale Unterstützung für internationale öffentliche Güter und dass im Sinne der Agenda 2030 den globalen Herausforderungen begegnet werden soll.

Als sich das Verständnis von entwicklungspolitischen Aufgaben und Zielen erweiterte, wurde unter der Federführung des OECD-DAC eine zusätzliche

Messgröße entwickelt, die als *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD)³ bezeichnet wird. Abgedeckt sind damit alle Finanzflüsse (öffentliche und private, konzessionäre und nicht konzessionäre) zur Unterstützung der SDGs (siehe Kapitel 2.1.4) (OECD-DAC, o. J.). Allerdings entstehen positive Effekte für das globale Gemeinwohl und den Globalen Süden nicht nur als Folge eines Ressourcentransfers. Auch mit anderen Instrumenten können Akteure Entwicklungsprozesse jenseits der eigenen Gebietskörperschaft beeinflussen. Etwa mittels Regulierung, Koordination oder Bildungsarbeit. Je nachdem, welche Spielräume sie innerhalb der politischen Rahmenbedingungen haben. Damit umfasst *Entwicklungspolitik* mehr als nur Entwicklungszusammenarbeit.

Gestützt auf das traditionelle Verständnis von Bodemer (2022, S. 235) liegt dieser Studie eine weiterentwickelte Perzeption von Entwicklungspolitik (EP) zugrunde: Sie umfasst die Summe der Mittel und Maßnahmen, die von Ländern des Globalen Südens und des Globalen Nordens eingesetzt und ergriffen werden, um die globale nachhaltige Entwicklung und das globale Gemeinwohl zu fördern – insbesondere die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Ländern des Globalen Südens.

Auf lange Sicht kann Entwicklungspolitik als transformative Strukturpolitik für nachhaltige Entwicklung begriffen werden (Hornidge & Scholz, 2021), mit der die Orientierung auf den Globalen Süden nicht mehr besonders hervorgehoben wird.

2.1.2 Kommunalere entwicklungs-politischer Kontext

Die in Abbildung 1 veranschaulichten Dimensionen, in denen Veränderungstendenzen stattfinden, sind auch für die Kommunen unmittelbar relevant (Kapitel 2.2). In den letzten Jahrzehnten gestalten neben Nationalregierungen, wie oben bereits erwähnt, zunehmend auch subnationale Akteure Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit mit und setzen sie um.

Für entwicklungs-politische Aktivitäten unterhalb der nationalen Ebene wurde bereits in den 1980er Jahren die dezentralisierte Zusammenarbeit als Begriff und Handlungsansatz geprägt. Einerseits waren neoliberale Tendenzen in Nordamerika und Westeuropa die treibende Kraft dieser Dezentralisierung. Andererseits waren es die enger werdenden budgetären

3 <https://www.tossd.org/>

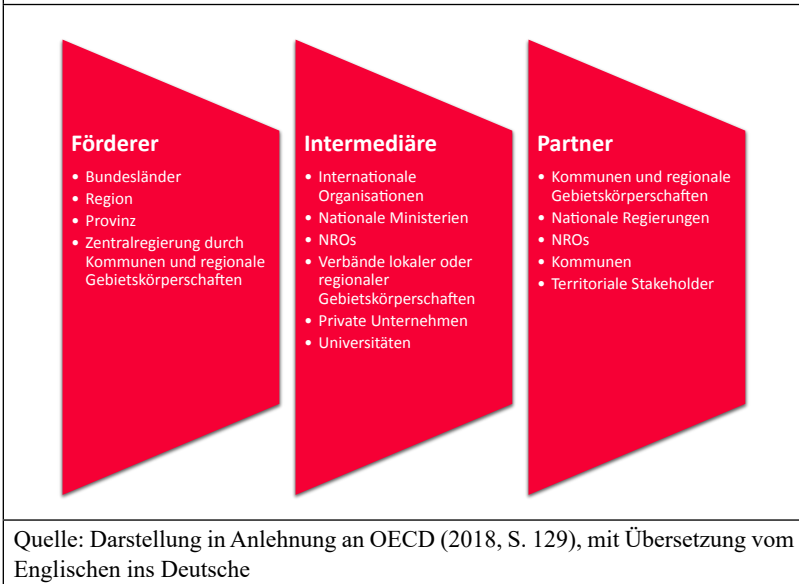
Handlungsspielräume, die bewirkten, dass das Engagement regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften verstärkt gefördert wurde, insbesondere mit Blick auf Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Mehr und mehr wurden gleichzeitig auch die Relevanz und (komparativen) Vorteile subnationaler Beiträge wahrgenommen und anerkannt.

Im internationalen Kontext wird der Begriff dezentralisierte Zusammenarbeit unterschiedlich verwendet (Nganje, 2015). Die Definitionen reichen von einer Modalität der Entwicklungszusammenarbeit, die von den Geber*innen ausgeht und sich auf die Vergabe an subnationale Akteure konzentriert, über die Verteilung von Ressourcen durch subnationale Akteure (z. B. Losada, Barceló, & Rebowska, 2012; OECD, 2005) bis hin zum themenorientierten Praxis- und Erfahrungsaustausch in Nord-Süd- und/oder Süd-Süd-Entwicklungspartnerschaften (z. B. *United Cities and Local Governments*, UCLG) (Kania, 2021).

Städtepartnerschaften können als Vorreiterinnen einer solchen dezentralisierten Zusammenarbeit verstanden werden. Sie wurden mit der Zeit immer zahlreicher (Bontenbal, 2009) und umfassen mittlerweile eine große Vielfalt an subnationalen Akteuren und öffentlichen Einrichtungen (Mayer, 2019). Dazu zählen etwa Wasserwirtschaftsämter in Frankreich oder den Niederlanden. In Deutschland lässt sich ein wachsendes Engagement vonseiten kommunaler Unternehmen beobachten. Es gibt zahlreiche Formen, wie Städtepartnerschaften ausgestaltet sein können (Berse, 2019).

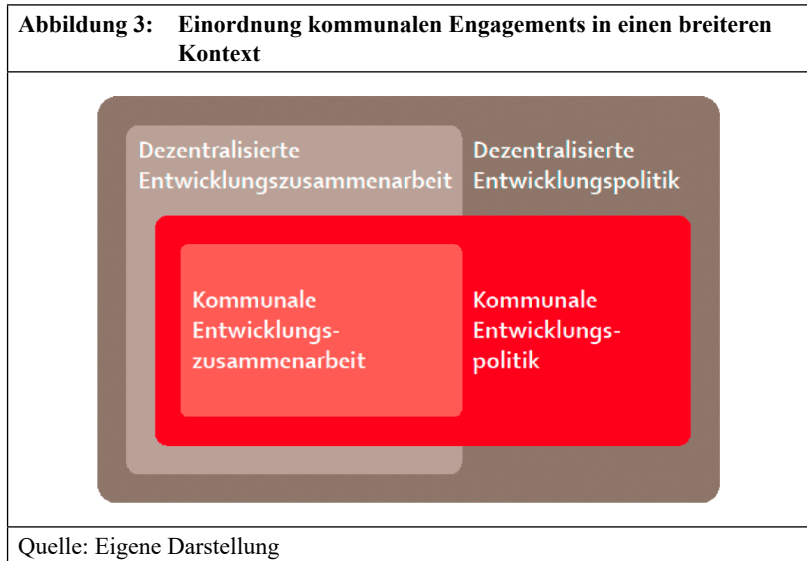
Abbildung 2 veranschaulicht die wichtigsten Akteure dezentralisierter Zusammenarbeit. Dabei wird zwischen denen unterschieden, die sie (insbesondere finanziell) unterstützen (Förderer), denen, die sie erhalten (Partner) und schließlich den vermittelnden Akteuren, die zwischen beiden agieren.

Abbildung 2: Wesentliche Akteure dezentralisierter Zusammenarbeit



Die Ausgestaltungsformen und -möglichkeiten dezentralisierter Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden sich je nach nationalem Kontext. Sie sind abhängig vom staatlichen Aufbau, den Zuständigkeiten und dem Gestaltungsspielraum subnationaler Einheiten (OECD, 2019a). Außerdem sind die verfügbaren Kapazitäten und der budgetäre Spielraum dezentraler Gebietskörperschaften von entscheidender Bedeutung.

Subnationale Akteure sind sehr divers, und insofern ist der Begriffsinhalt von Kommune allein damit nicht deckungsgleich. Denn für gewöhnlich existieren großräumige Strukturen unterhalb der nationalen Ebene, wie z. B. Bundesländer (Deutschland) oder Kantone (Schweiz), die verschiedene Typen von Kommunen beinhalten. Abbildung 3 verdeutlicht, wie kommunales Engagement in den subnationalen Kontext eingebettet ist. Sie veranschaulicht, dass Entwicklungszusammenarbeit nur ein Teil der breiteren Entwicklungspolitik und Kommunale Entwicklungspolitik nur ein Bestandteil der umfassenderen dezentralisierten Entwicklungspolitik ist.



Bislang sind erst wenige konzeptionelle Arbeiten entstanden, die das entwicklungspolitische Engagement subnationaler Akteure im Globalen Norden thematisieren (Kania, 2021). Unter diesen hat die Arbeit von Hafteck (2003) besondere Beachtung gefunden, da sie die internationalen Aktivitäten subnationaler Akteure einer bis dato ungewöhnlich differenzierten Systematisierung unterzog. Sie verdeutlicht, dass dezentralisierte Entwicklungszusammenarbeit im Schnittstellenbereich von staatlicher Entwicklungszusammenarbeit und internationalem Engagement subnationaler Akteure verortet werden kann. Das Engagement subnationaler staatlicher Einheiten im entwicklungspolitischen Kontext kann nicht mit der Gesamtheit ihrer internationalen Aktivitäten gleichgesetzt werden. Denn Kommunen unterhalten beispielsweise auch Partnerschaften mit Kommunen im Globalen Norden oder pflegen aus anderen Gründen freundschaftliche Beziehungen. Zudem überschneiden sich die Tätigkeitsfelder kommunaler Akteure mit denen anderer Akteure. Solcherart begrenzte Beteiligungen des Privatsektors, Beratungstätigkeiten, Beziehungen zwischen Kommunalverbänden, Nothilfe oder Maßnahmen der Zivilgesellschaft werden von dezentralisierter EZ umfasst.

Dezentralisierte Entwicklungszusammenarbeit muss nach Hafteck (2003) drei wesentliche Kriterien erfüllen: (1) Kommunalverwaltungen (und nicht zivilgesellschaftliche oder private Akteure) sind die führenden Akteure im Rahmen der Zusammenarbeit. (2) Das Engagement fokussiert auf gegenseitigen Austausch und Unterstützung. (3) Nachhaltige Entwicklung im lokalen Kontext wird als holistisches Ziel verstanden.

Das Konzept der Kommunalen Entwicklungspolitik fokussiert traditionell auf den Globalen Süden. Neben Auslandsaktivitäten spielen Inlandsaktivitäten dabei aber ebenfalls eine zentrale Rolle. Nach Fröhlich und Lämmlin (2009) können diese wie folgt unterschieden werden:

- *Inlandsaktivitäten* beziehen sich auf Maßnahmen in der eigenen Kommune in den Bereichen: (1) ‚Entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Informationsarbeit‘; (2) ‚Faire öffentliche Beschaffung/ Fairer Handel‘; (3) ‚Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die kommunale Eine-Welt-Arbeit‘; (4) ‚Unterstützung entwicklungspolitisch aktiver Gruppen (Nichtregierungsorganisationen (NRO), Kirchen, Schulen) innerhalb der eigenen Gemeinde‘; (5) ‚Lokale Agenda21-Aktivitäten, Klimaschutz oder umweltschonende Maßnahmen in der eigenen Kommune‘ (ebd., S. 13–16);
- *Auslandsaktivitäten* beziehen sich auf Maßnahmen im Globalen Süden in den Bereichen: (1) ‚Kommunale Auslandsbeziehungen: (Partnerschaften, Freundschaften, Kontakte)‘; (2) ‚Nothilfe, Initiativen und Organisation von Spendenaufrufen für die Hilfe in Krisengebieten‘; (3) ‚Teilnahme an internationalen Netzwerken (zum Erfahrungsaustausch und zur Unterstützung kommunaler Selbstverwaltung und der Stellung von Kommunen im Allgemeinen)‘ (ebd., S. 13–17).

In Bezug auf den fünften Punkt der Inlandsaktivitäten weisen Fröhlich und Lämmlin (2009, S. 16) bereits darauf hin, dass einem weiten Verständnis von Entwicklungspolitik folgend „[...] alle Aktivitäten zu einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere klima- und umweltschonende Maßnahmen in den Kommunen der Industrieländer als Entwicklungspolitik“ (ebd.) bezeichnet werden könnten. Dies bedeutet, dass selbst der Ausbau eines lokalen Radwegenetzes in einer Kommune im Globalen Norden als KEpol verstanden werden kann, wenn dies Teil eines umfassenderen Konzepts für lokale Beiträge zum globalen Gemeinwohl ist.

Dieses Verständnis spiegelt sich auch in der KEpol-Definition von Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2014) wider:

„Als Kommunale Entwicklungspolitik wird die Summe aller Mittel und Maßnahmen bezeichnet, die Kommunalverwaltung und -politik einsetzen und ergreifen, um eine nachhaltige Entwicklung vor Ort und in Entwicklungsländern zu fördern“ (ebd., S. 9).

Im thematischen Kontext von KEpol gibt es weitere Konzepte wie Eine-Welt-Aktivitäten von Kommunen oder Städtepartnerschaften und Städtetzwerke. Allerdings – wie bereits erwähnt – müssen insbesondere die beiden letztgenannten nicht notwendigerweise auf den Globalen Süden gerichtet sein. Partnerschaften zwischen Kommunen im Globalen Norden lassen sich bereits seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert zurückverfolgen (Berse & Asami, 2015) und sind seit den 1940er Jahren zunehmend verbreitet (Bautz, 2002). In den 1980er Jahren gewannen Nord-Süd-Partnerschaften von Kommunen im Rahmen von Solidaritätsbewegungen für sozialistische Regierungen oder von Gesellschaftsprojekten an Bedeutung.

Immer wichtiger werden seit den 1990er Jahren auch Partnerschaften zwischen Kommunen aus dem Globalen Süden, die auf den fachlichen Austausch abzielen (UCLG, 2016). Dazu zählen auch solche, die eine nachhaltige Entwicklung fördern. Als wesentliche Partner fungieren dabei mindestens zwei Städte beliebiger Größe – von der Kleinstadt bis hin zur Metropole – aus verschiedenen Ländern. Außerdem können derartige Kooperationen noch weitere Partner aus dem öffentlichen und privaten Sektor miteinschließen, so etwa kommunale öffentliche Unternehmen oder die Zivilgesellschaft. Grundsätzlich beruhen solche Partnerschaften auf einem reziproken Verständnis. Internationale Städtepartnerschaften beziehen sich auf viele verschiedene Dimensionen, Ebenen und Arten prozessualer Interaktion. Sie schließen gegenseitiges Lernen, Austausch, Zusammenarbeit und Verhandlungen zwischen Städten mit ein (Mayer, 2019).

2.1.3 Definition Kommunaler Entwicklungspolitik in dieser Studie

Die dieser Studie zugrunde liegende Definition von Kommunaler Entwicklungspolitik basiert zunächst auf dem Verständnis ihrer Vorgängerstudie, wonach sowohl Inlands- als auch Auslandsaktivitäten mit eingeschlossen sind (Fröhlich & Lämmlin, 2009). Eine entscheidende Weiterentwicklung besteht jedoch in der expliziten Ausrichtung auf globale Nachhaltigkeit und das globale Gemeinwohl:

Kasten 2: Definition von Kommunalen Entwicklungspolitik

Kommunale Entwicklungspolitik ist die **Summe der entwicklungspolitischen Mittel und Maßnahmen**, die von (deutschen) kommunalen Verwaltungen **im In- und Ausland** eingesetzt werden. Sie ist auf eine **global nachhaltige und gemeinwohlorientierte Entwicklung** ausgerichtet und soll im **Globalen Süden** zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beitragen.

Kommunalverwaltungen sind die wesentlichen Akteure der KEpol. Allerdings können andere Akteure als gleichberechtigte Partnerinnen mit eingebunden sein (z. B. Zivilgesellschaft, Stiftungen, Privatwirtschaft) und so wichtige Aufgaben und Funktionen wahrnehmen.

2.1.4 Agenden, Beschlüsse und Leitbilder – Politische Bezüge Kommunalen Entwicklungspolitik

Nationale und internationale Agenden, Beschlüsse und Leitbilder haben das Verständnis Kommunalen Entwicklungspolitik entscheidend mitgeprägt. Ihre wachsende Anzahl hat die wichtige Rolle von Städten und Kommunen für die (nachhaltige) globale Entwicklung betont und vor diesem Hintergrund eine Lokalisierung von Entwicklungspolitik eingefordert. Dadurch haben sie mit dazu beigetragen, den entwicklungspolitischen Handlungsspielraum der Kommunen zu erweitern.

Zentrale Meilensteine für das Verständnis von Entwicklungspolitik auf politischer Ebene waren die großen internationalen Konferenzen seit den 1970er Jahren (Messner & Nuscheler, 1996).

Von ganz wesentlicher Bedeutung für kommunales Engagement im entwicklungspolitischen Bereich war die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro in Brasilien stattgefunden hat. Mit dem Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert – der Agenda 21 – wurde auf dieser Konferenz ein Dokument mit Maßnahmen für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Die Agenda 21 sah zudem vor, die lokale Ebene stärker in internationale Politik und Handeln einzubinden und verankerte das Prinzip *Think global, act local*. Kommunen wurden angesichts wachsender globaler Herausforderungen als wesentliche Akteure verstanden, um eine nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen und sie wurden aufgerufen, eine individuelle „Lokale Agenda 21“ zu entwickeln. Daher wird die Agenda 21 häufig als Bezugssystem für kommunales entwicklungspolitisches Engage-

ment genannt. Sie gab außerdem den Anstoß dafür, dass nachhaltige Stadtentwicklung im Rahmen der HABITAT-Agenda berücksichtigt wurde, die 1996 auf der zweiten UN *Global Conference on Human Settlements* (HABITAT II) in Istanbul verabschiedet wurde (Balbim, 2016).

Einen weiteren wichtigen Meilenstein bildeten die *Millennium Development Goals* (MDGs) der Vereinten Nationen. Sie wurden im Jahr 2000 von einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreter*innen der Vereinten Nationen, der Weltbank, des IWF und des *Development Assistance Committee* (OECD-DAC) der OECD formuliert und definierten für das Jahr 2015 acht Entwicklungsziele. Diese wurden aus der Millenniumserklärung abgeleitet, die die Vereinten Nationen ebenfalls im Jahr 2000 im Rahmen des sogenannten Millennium-Gipfels verabschiedet hatten. Sieben der acht Ziele bezogen sich auf die Länder des Globalen Südens. Das letzte Ziel aber galt dem Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung und appellierte an die Verantwortung der Länder des Globalen Nordens.

Anders als andere Aufgabenbereiche öffentlicher Aktivität steht die EZ seit vielen Jahren unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck, der argumentativ vor allem mit „mangelnder Wirksamkeit“ verknüpft ist. Geber- und Partnerländer sind mit der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit von EZ (*Paris Declaration*, 2005) Verpflichtungen mit dem Ziel eingegangen, die EZ wirksamer zu gestalten, um die *Millennium Development Goals* zu erreichen. Die Paris-Erklärung bestimmt die fünf Dimensionen Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht (Fröhlich & Lämmlein, 2009). Es wurde davon ausgegangen, dass verändertes Verhalten, wie etwa, wenn die Fragmentierung der EZ verringert würde, dies die entwicklungspolitische Wirkung der EZ verstärken könnte. Auf dem nachfolgenden zweiten hochrangigen Forum von Accra (2008) wurde deutlich, dass bis dahin die Kommunalverwaltungen und die Zivilgesellschaft in der Wirksamkeitsdebatte noch unzureichend berücksichtigt wurden (Bossuyt & Steenberg, 2013). 2011 wurde die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit (GPEDC) als Multi-Stakeholder-Plattform unter Einbindung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors geschaffen (Schweizer Eidgenossenschaft – DEZA 2019).

2010 betonte die Generalversammlung zur Verantwortung der Städte von *United Cities and Local Governments* (UCLG) im „Manifest für die Stadt im Jahr 2030“ (Manifesto for the City of 2030) die zunehmende Relevanz von Städten als Lebensräume. Sie unterstrich ihre Bedeutung im Umgang

mit globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel und mit sozialer Ungleichheit im Rahmen globaler (Mehrebenen-)Governance.⁴

Die besondere Bedeutung der 16. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP 16), die vom 29. November bis 10. Dezember 2010 in Cancún stattfand, bestand darin, dass sie Kommunen offiziell als staatliche Akteure einordnete.

Verschiedene UN-Generalsekretäre haben immer wieder die besondere Rolle und Bedeutung gerade der kommunalen Ebene unterstrichen, die sie einnimmt, um die globalen Agenden umzusetzen. So eröffnete Ban Ki-moon am 23. April 2012 das hochrangige Delegationstreffen von Bürgermeister*innen und Gebietskörperschaften in New York mit den Worten: „*Our struggle for global sustainability will be lost or won in cities*“ (Dick, 2016, S. 1).

Die *Addis Abeba Action Agenda* von 2015 bekräftigte den Trend zur Dezentralisierung öffentlicher Ausgaben auf der Ebene von Kommunen und Regionen oder Ländern – sowohl für den Globalen Norden als auch für den Globalen Süden (OECD, 2019a).

Mit der Agenda 2030 (*Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*) und den *Sustainable Development Goals* (SDGs) wurde die Entwicklungspolitik mit dem Ziel der Nachhaltigkeit verknüpft, das 1987 im sogenannten Brundtland-Bericht formuliert wurde: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff, 1987, S. 46). Nachhaltige Entwicklung umfasst drei Dimensionen – Ökologie, Wirtschaft, Soziales. Die Agenda 2030 betont den universellen und integrierten Charakter der Ziele und ihre gegenseitige Verknüpfung (Vereinte Nationen, 2015). Die SDGs wurden im September 2015 auf einem Gipfel der Vereinten Nationen von allen Mitgliedsstaaten verabschiedet. An ihrer Entwicklung war über Konsultationen die Zivilgesellschaft in aller Welt beteiligt. Vertreter*innen nicht staatlicher Akteure (*major groups*) beobachteten die Sitzungen der UN-Verhandlungsgruppe, in der mehrheitlich Länder des Globalen Südens vertreten waren. Sowohl dieser Entstehungsprozess als auch das Ergebnis machen die Agenda 2030 zu einem Meilenstein in der jüngeren Geschichte der Vereinten Nationen.

4 https://www.uclg.org/sites/default/files/manifestorecommendations_en.pdf

Obwohl sich die Agenda 2030 in erster Linie auf nationalstaatliches Handeln bezieht, sind die darin enthaltenen 17 SDGs und 169 Unterziele auch für die subnationale Ebene relevant. So zielt das SDG 11 darauf ab, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten. SDG 17 sieht eine Stärkung der Mittel zur Umsetzung und der globalen Multi-Akteurs-Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung vor und spricht damit indirekt auch die Kommunen an. Weltweit hat die Agenda 2030 Kommunen dazu motiviert, eigene Nachhaltigkeitsstrategien oder -pläne und Indikatoren für ihre Erfolgsbeobachtung zu entwickeln. Oftmals knüpfen diese an zuvor formulierte lokale Agenden oder Strategiepapiere an.

Zum Abschluss der 21. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (COP 21) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) und der 11. Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 11) wurde in Paris am 12.12.2015 zudem ein neues weltweites Klimaschutzübereinkommen beschlossen. Es enthält einen Aktionsplan (Pariser Abkommen), mit dem die globale Erwärmung auf deutlich unter 2° C begrenzt werden soll.

Die Agenda 2030 und das Pariser Abkommen führten weltweit zu Diskussionen über die besondere Relevanz von Städten und Kommunen bei der Umsetzung nachhaltiger globaler Entwicklung. Das Schlagwort „Lokalisierung der SDGs“ drückt aus, wie wichtig lokales Handeln ist, um die globalen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Es steht auch für die Notwendigkeit, die zunächst für die globale Ebene formulierten SDG-Indikatoren für den jeweiligen lokalen oder kommunalen Kontext zu übersetzen (*Global Taskforce of Local and Regional Governments; United Cities and Local Governments (ULCG)*, 2019; Martínez & Martínez-Osés, 2021). Auch in Deutschland wurde das Thema aufgegriffen, und es wurden beispielsweise kommunale Beschlüsse zur Agenda 2030 gefasst.⁵

Die Habitat-III-Konferenz im Oktober 2016 in Quito für nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung und die darin formulierte „Neue Urbane Agenda“ (NUA) bauten auf den SDGs auf und formulierten Verpflichtungen für die städtische Entwicklung im Sinne einer globalen Transformation hin zur

5 https://www.2030agenda.de/sites/default/files/2030/zwischenbilanz/Agenda_2030_Zwischenbilanz_Einf%C3%BChrung.pdf

Nachhaltigkeit⁶. Angesichts weltweiter Urbanisierung und der Relevanz von Städten für die Verbesserung der globalen Umwelt- und Klimabedingungen, fordert die NUA, die Handlungsfähigkeit von Städten international, national und lokal zu stärken. Denn Städte und deren Bewohner*innen sind für über 60 % des globalen Energieverbrauchs und der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich (WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2016). Diese von der NUA geforderte Stärkung soll durch verbesserte nationale Rahmenbedingungen für die lokal städtische Politik und Verwaltung und durch partnerschaftliche Beziehungen zwischen den Politikebenen und gesellschaftlichen Sektoren erreicht werden (Dick, 2016a). Darüber hinaus betont die NUA, wie relevant interkommunale Zusammenarbeit und das *Peer-to-Peer-Learning* sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene für den kommunalen Kapazitätsaufbau sind (United Nations, 2016, §149).

Seit März 2019 finden die *OECD-Roundtables on Cities and Regions for the SDGs* regelmäßig statt. Sie „bringen über 140 Akteure zusammen und ermöglichen einen Austausch über Best Practices, um die SDG auf lokaler Ebene zu erreichen“ (OECD, o. J.).

Eine weitere Bezugsgröße für kommunales Handeln ist auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie vom 10.3.2021⁷. In ihr wird besonders die Rolle der SKEW betont, und vor allem das Angebot „Global Nachhaltige Kommune“. Bereits 191 Kommunen haben die Musterresolution zur Agenda 2030 des Deutschen Städtetages und des Rats der Gemeinden und Regionen Europas unterzeichnet⁸ (Stand 1. September 2021) und sich zum „Club der Agenda 2030-Kommunen“ zusammengeschlossen. Hervorgehoben werden in diesem Zusammenhang Globale Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung und auch die Bedeutung des SDG-Portals. Dieses zeigt die Beiträge der Kommunen zur Agenda 2030 auf und nutzt SDG-Indikatoren für Kommunen, die gemeinsam von den kommunalen Spitzenverbänden und weiteren Akteuren entwickelt wurden.

6 <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-German.pdf>

7 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/nachhaltigkeitsstrategie-2021-1873560>

8 <https://skew.engagement-global.de/zeichnungskommunen-agenda-2030.html>

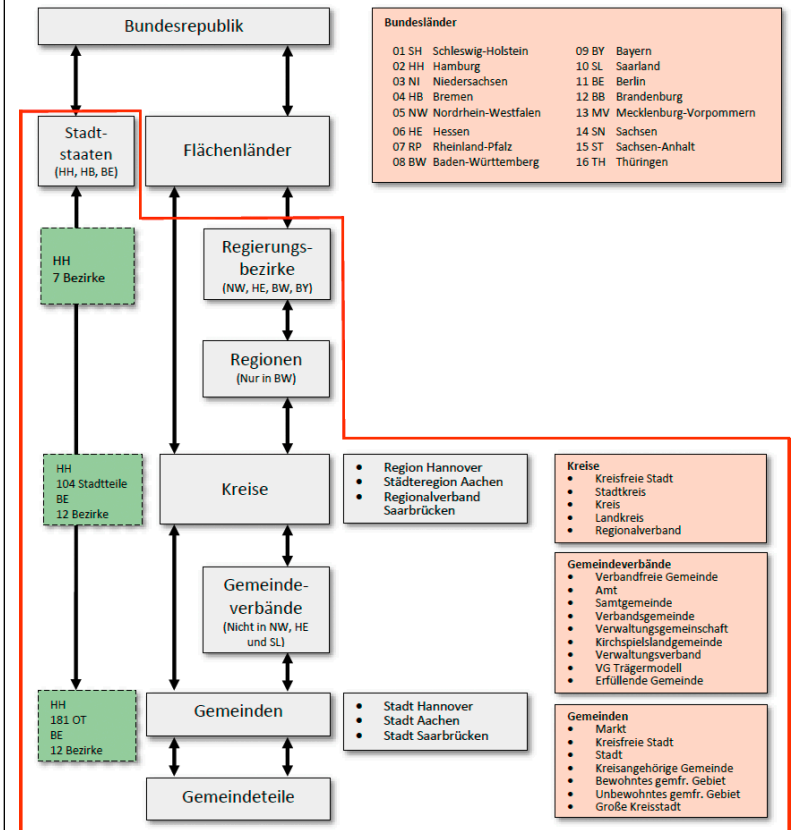
2.2 Institutionelle und rechtliche Einordnung Kommunaler Entwicklungspolitik in Deutschland

2.2.1 Kommunen im politischen System

Im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik bilden die Kommunen die unterste Ebene (s. Abbildung 4). Darunter fallen sowohl Gemeinden (zu denen kreisfreie Städte wie auch kreisangehörige Städte und Gemeinden zählen) als auch Gemeindeverbände (wie etwa Landkreise, Samtgemeinden oder Verbandsgemeinden). Die Stadtstaaten werden zum Teil ebenfalls als Kommunen eingeordnet (Burth & Gnädinger, 2020).

In Abbildung 4 umfasst der rote Rahmen die Gebietskörperschaften, die in dieser Studie als Kommune verstanden werden (siehe Kapitel 3).

Abbildung 4: Regionaleinheiten in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Statistisches Bundesamt (2021, S. 2)
 © Statistisches Bundesamt (Destatis)

In Deutschland tätigen Kommunen einen Großteil der öffentlichen Aufgaben. Es gibt zwei wesentliche Aufgabenbereiche: Einerseits sind dies staatliche Aufgaben, die den Kommunen nach dem Grundgesetz (GG, Artikel 83ff.) durch Bund und Länder übertragen sind. Dazu zählen etwa Bauaufsicht, Gewerbeaufsicht oder Ordnungsangelegenheiten. Andererseits gibt es ein breites Spektrum kommunaler Aufgaben bzw. Selbstverwaltungsangelegenheiten (laut Art. 28 GG). Im letztgenannten Aufgabenbereich kann zwischen

Pflicht- und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden werden. Zu den Pflichtaufgaben nach Bundes- oder Landesgesetzen zählen z. B. die Abfallentsorgung, Kindergärten oder die Wasserversorgung. Bei den freiwilligen Aufgaben können die Kommunen entscheiden, ob sie sie, und wenn ja, wie sie diese erledigen. Hierzu gehören beispielsweise der Betrieb von Bibliotheken, Schwimmbädern, von Museen und Theatern, aber auch die Entwicklungspolitik. Vielfach greifen in der kommunalen Realität Auftragsangelegenheiten sowie freiwillige- und Pflichtaufgaben ineinander (Friedländer, 2019).

Da KEpol zu den freiwilligen Aufgaben zählt, sind auf den übergeordneten Verwaltungsebenen die Kommunen gegenüber den entwicklungspolitischen Akteuren strukturell benachteiligt. Trotzdem hat kommunales entwicklungspolitisches Engagement in Deutschland eine lange Geschichte und entsprechende Aktivitäten reichen bis in die Anfänge der 1960er-Jahre zurück (Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2014). Außerdem verfügen Kommunen in diesem Handlungsfeld über Alleinstellungsmerkmale und besondere Stärken:

- *Nähe zu Bürger*innen:* Kommunale Verwaltungen sind mit lokalen spezifischen Bedarfs- und Problemlagen in höherem Maße als die anderen öffentlichen Ebenen vertraut. Dadurch können sie besser einschätzen, inwieweit globale soziale oder ökologische Herausforderungen für den jeweiligen lokalen Kontext von Bedeutung sind. Oder umgekehrt, welche lokalen Aktivitätenfelder nationale und internationale Zielsetzungen in besonderer Weise tangieren. Weil sie direkt miteinander in Kontakt treten können, sind kommunale Regierungen und Verwaltungen in der Lage, Bürger*innen auch leichter zu erreichen und sie mit Blick auf lokale Belange zu motivieren.
- *Fachwissen und Erfahrungen:* Fach- und Erfahrungswissen in der Daseinsvorsorge kann mit Partnerkommunen im Globalen Süden ‚auf Augenhöhe‘ geteilt und vermittelt werden. Denn Kommunen im Globalen Süden und Norden sind trotz unterschiedlicher Lebensstandards oftmals mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Dies gilt etwa hinsichtlich ihrer Finanzknappheit oder begrenzten Einflussmöglichkeiten auf nationale politische Prioritäten, aber auch beim Umgang mit lokalen oder (inter)nationalen Krisen. Zudem sehen sich viele Kommunen in der Verantwortung, die externen negativen Effekte des eigenen Handelns zu vermindern. Aus diesem Grund setzen sie sich beispielsweise für Klimaneutralität in der Stadtentwicklung ein.

- *Kommunale Nachfragemacht*: Kommunen in Deutschland verfügen aufgrund der öffentlichen Auftragsvergabe über eine gewaltige Nachfragemacht. Darin liegt eine enorme Hebelwirkung bei Veränderungsprozessen in Richtung global nachhaltiger und gemeinwohlorientierter Entwicklung. So sind Kommunen beispielsweise im Bereich faire Beschaffung für über 50 % der gesamten öffentlichen Beschaffungsausgaben in Deutschland verantwortlich (Müngersdorff & Stoffel, 2020).

2.2.2 Akteure der KEpol

Kommunale Entwicklungspolitik geht von Kommunalverwaltungen aus, die sie organisatorisch tragen. In der deutschen Entwicklungspolitik und Zusammenarbeit, die als gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen verstanden wird (Bund-und-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit, 2010), sind jedoch viele öffentliche und private Akteure aktiv (OECD, 2021), deren Funktionen nachfolgend geschildert werden.

Zunächst ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung⁹ zu nennen. In seiner Rolle als oberste Bundesbehörde verantwortet und gestaltet es die deutsche Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit. Das BMZ hat die Aufgabe, entwicklungspolitische Strategien und Konzepte zu erarbeiten und die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland zu steuern. Die Umsetzung von Maßnahmen erfolgt primär durch die sogenannten Durchführungsorganisationen. Dazu zählen vor allem die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), die im Auftrag des BMZ entwicklungspolitische Projekte umsetzen. Während die KfW-Entwicklungsbank als Teil der KfW-Bankengruppe im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit tätig ist, übt die GIZ vor Ort fachliche Beratungstätigkeiten in den Partnerländern aus. Zunehmend ist sie aber auch innerhalb Deutschlands in der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit tätig.

Deutschlands immer bedeutendere Rolle in der internationalen Politik, die Klimakrise und die Aufnahme einer wachsenden Zahl von Geflüchteten trugen wesentlich dazu bei, dass neben dem BMZ in den vergangenen Jahren auch weitere Bundesministerien entwicklungspolitisch aktiv wurden (Bohnet, Klingebiel, & Marschall, 2018). Das Auswärtige Amt (AA), das

9 <https://www.bmz.de/de>

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) sowie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) sind hier besonders zu nennen. Sie weisen verschiedene Berührungspunkte mit KEpol auf.

Seit 2012 bündelt die Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen¹⁰ im Auftrag der Bundesregierung zahlreiche vom BMZ finanzierte Einrichtungen und Programme, um bürgerschaftliches und kommunales Engagement und entwicklungspolitische Bildungsarbeit zu fördern. Zu ihren Angeboten und Programmen zählt die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)¹¹, die für die Beratung und Unterstützung deutscher Kommunen zuständig ist. Die SKEW unterstützt Kommunen¹² in vier Themenbereichen:

- *Global nachhaltige Kommune* (u. a. Erstellung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien und Agenda-2030-Aktivitäten);
- *Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene* (Austausch zwischen Kommunen und migrantischen Organisationen);
- *Faire Beschaffung und Fairer Handel* (Beratung zum Beschaffungsprozess und Informationsvermittlung zum Fairen Handel);
- *Kommunale Partnerschaften und internationale entwicklungspolitische Kommunalbeziehungen* (Aktivitäten zur Vernetzung und Förderung kommunaler Zusammenarbeit und des internationalen Fachaustauschs).

Die deutschen Bundesländer sind bereits seit den 1950er Jahren entwicklungspolitisch aktiv.¹³ Veränderte internationale Rahmenbedingungen, wie z. B. die Millenniumsziele und die nachhaltigen Entwicklungsziele, beeinflussten die Ausrichtung ihrer Aktivitäten (C. Fischer & Scholz, 2015; Wiemann, 2008). Sowohl Flächenländer als auch Stadtstaaten engagieren sich in „Partnerschaften, leisten entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit und fördern das bürgerschaftliche Engagement für die ‚Eine Welt‘“ (World University Service – Deutsches Komitee e.V. & Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd, 2020). Dieses Engagement und seine

10 <https://www.engagement-global.de/>

11 <https://skew.engagement-global.de/>

12 Einen umfassenden Überblick der SKEW-Aktivitäten gibt Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode (2019).

13 <https://ez-der-laender.de>

Ausgestaltung unterscheiden sich zwischen den Bundesländern sehr (ebd.). Dies betrifft auch die Zusammenarbeit mit den Kommunen im Kontext von KEpol.

Die Zivilgesellschaft ist ein weiterer wichtiger Akteur in der Entwicklungspolitik. Sie besteht aus dem Engagement Einzelner und dem von Initiativen und Vereinen. Sie nutzt bei ihrer Arbeit verschiedene Plattformen und Netzwerke (Blome & Priller, 2013). In allen 16 Bundesländern sind entwicklungspolitische Organisationen und Eine-Welt-Initiativen in Landesnetzwerken organisiert, die Unterstützung und Vernetzung anbieten. Sie informieren Politik und Gesellschaft vor Ort, formulieren entwicklungspolitische Positionen und speisen auf Landesebene Impulse in politische Entscheidungsprozesse ein.¹⁴ Die Aktivitäten deutscher Nichtregierungsorganisationen sind in der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, Humanitären Hilfe und darüber hinaus in der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit verwurzelt. Ihre Dachorganisation ist der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO).

Andere Akteure sind themenspezifisch organisiert. Dazu zählt der gemeinnützige Verein TransFair Deutschland – Förderung des Fairen Handels in der Einen Welt. Er wurde 1992 gegründet und setzt sich als unabhängige Organisation für die Förderung fairen Handels und fairen Konsums ein. Transfair vergibt das Fairtrade-Siegel der Fairtrade Labelling Organizations für deutsche Waren. Ein weiterer Akteur ist bspw. die Christliche Initiative Romero (CIR), die sich insbesondere auf die Themen Arbeitsrechte und Menschenrechte fokussiert.

Kommunale Unternehmen stehen zur kommunalen Verwaltung in enger Verbindung. Je nach ihrer Rechtsform können sie dabei unmittelbar in die Organisationsstruktur einer Stadtverwaltung, eines Landkreises oder bei Stadtstaaten auch eines Bundeslandes eingebunden sein und über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Unternehmen in öffentlicher Rechtsform sind dem Gemeinwohl verpflichtet und verfolgen keine privatwirtschaftlichen Zwecke. Liegt eine private Rechtsform vor, hat aufgrund der Träger- und Eigentümerstruktur das öffentliche Interesse in der Regel ein starkes Gewicht. Schwerpunkte ihrer Tätigkeit liegen im Bereich Versorgung (Wasser, Energie) und Entsorgung (Abwasser, Müll). Darüber hinaus

14 <https://agl-einewelt.de/>

nehmen sie vielfältige freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben etwa im Bereich der Infrastruktur (Nahverkehr), der Strukturpolitik (Wirtschaftsförderung), Sozialpolitik (Krankenhäuser, Pflegeheime), der Landschaftspflege (Gartenbau) oder in der Kulturpolitik (Museen, Bibliotheken) wahr (Mühlenkamp 2016). Die besondere Bedeutung der kommunalen Versorgungs- und Energiewirtschaft zeigt sich im Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), der die Interessen dieser Unternehmen vertritt.¹⁵

Einerseits agieren Kommunen individuell mit entsprechenden Partnern, andererseits aber auch gemeinsam mit anderen Kommunen in verschiedenen (auch transnationalen) Netzwerken und Verbänden sowie anderen formalen und informellen Kooperationsformen (Bel & Warner, 2015), wie

- der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE))^{16, 17};
- dem Weltverband der Kommunen *United Cities and Local Governments* (UCLG)¹⁸, der 2004 gegründet wurde und die weltweit größte Organisation lokaler Gebietskörperschaften darstellt. Er setzt sich für die Berücksichtigung der Interessen von Kommunen und lokalen Gebietskörperschaften in der internationalen Politik ein. Seine Aktivitäten richten sich auch an Akteure wie die Vereinten Nationen und die Weltbank.

15 <https://www.vku.de>

16 <https://www.rgre.de/>

17 Europäischer Dachverband der Deutschen Sektion des RGRE ist der *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR), der mit „PLATFORMA“ selber über ein Projekt verfügt, das die Interessen der kommunalen und regionalen Entwicklungszusammenarbeit auf europäischer Ebene vertritt. Zu den Mitgliedern gehören internationale Netzwerke, Kommunalverbände sowie Städte und Regionen, siehe <https://platforma-dev.eu/>

18 <https://www.uclg.org>

Kommunen kooperieren auch über Plattformen und Netzwerke zu spezifischen Themen, wie

- mit dem Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder/*Alianza del Clima e.V.*¹⁹. Ihm gehören 1.800 Kommunen an, die sich verpflichtet haben, aktiv den Klimawandel zu bekämpfen.
- mit dem weltweiten Netzwerk von Städten, Gemeinden und Landkreisen für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung (*Local Governments for Sustainability, ICLEI*).²⁰ Bei ICLEI, das im September 1990 zum Abschluss des ersten Weltkongresses von Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung in New York gegründet wurde, engagieren sich mittlerweile mehr als 2.500 Kommunen – von Megacities bis hin zu kleinen Städten. Mit besonderem Blick auf die globalen Umweltbedingungen zielt ICLEI darauf ab, zur globalen Nachhaltigkeitstransformation beizutragen. Der Verband übernimmt Beratungsaufgaben bei internationalen Verhandlungen, wie etwa bei Welt-Klimakonferenzen.
- mit der *C40 Cities Climate Leadership Group (C40)*²¹. Diesem globalen Netzwerk gehören mehr als 80 Großstädte an. Ihr gemeinsames Ziel ist der Kampf gegen den Klimawandel.
- dem Weltparlament der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister (*Global Parliament of Mayors*)²². Sein Anspruch ist es, das bestehende, auf nationale Akteure und internationale Übereinkünfte ausgerichtete System zu ergänzen. Durch das Weltparlament soll die kommunale Sicht betont werden.

Kommunen agieren auch über die jeweiligen landes- oder bundesweiten Spitzenverbände:

- Der Deutsche Landkreistag (DLT)²³ vertritt auf Bundesebene alle 294 Landkreise und ist föderal organisiert. Direkte Mitglieder sind die Landkreisverbände der Bundesländer.

19 <https://www.klimabuendnis.org>

20 <https://www.iclei.org/>

21 <https://www.c40.org/>

22 <https://globalparliamentofmayors.org/>

23 <https://www.landkreistag.de>

- Der Deutsche Städtetag (DST)²⁴ ist ein freiwilliger Zusammenschluss von kreisfreien und kreisangehörigen Städten in Deutschland und ist ebenfalls föderal organisiert.
- Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB)²⁵ vertritt die Interessen der kommunalen Selbstverwaltungen kreisangehöriger Gemeinden und ist föderal organisiert.

Diese Vereinigungen und Verbände übernehmen für die Kommunen wichtige Aufgaben und Verantwortlichkeiten (Informationsaustausch, Dienstleistungen, Lobby- und *Advocacy*-Arbeit). Sie tragen so zu deren Stärkung gegenüber höheren Entscheidungsebenen bei, verbessern die Bereitstellung von Dienstleistungen und fördern einen umfassenderen Wissensaustausch (Buis, 2009).

2.2.3 Rechtliche Grundlagen für KEpol

Lange Zeit war die rechtliche Grundlage der entwicklungspolitischen Aktivitäten von Kommunen in Deutschland unklar (Athenstaedt, 2011).

Im Oktober 2008 sprachen sich die Bundesländer mit einem Beschluss der Ministerpräsident*innen (MPK-Beschluss) zur Entwicklungspolitik der Länder dafür aus, die partnerschaftlichen Aktivitäten von Kommunen mit dem Globalen Süden verstärkt zu fördern. Dieser MPK-Beschluss nannte vor allem die Kultur- und Bildungsarbeit, die Kooperation mit Migrant*innen aus Ländern des Globalen Südens, die Unterstützung guter Regierungsführung, Dezentralisierung sowie *Capacity building* im Bereich kommunaler Aufgaben (Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2019a). Im Juli 2010 erkannte der Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit (BLA-EZ) diesen MPK-Beschluss an. Unter Beteiligung des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistages beschloss der BLA-EZ, das wachsende kommunale Engagement im Rahmen eines staatlichen Mehrebenenansatzes auszubauen.²⁶

Um die Umsetzung des MPK-Beschlusses zu begleiten, wurde eine Taskforce von Bund, Ländern und Kommunen eingerichtet und daneben wurden neue Anstöße zur Kommunikation des Themas KEpol im politischen

24 <https://www.staedtetag.de/>

25 <https://www.dstgb.de/>

26 https://ez-der-laender.de/sites/default/files/2019-01/beschluss_bla_ez_kepol_110526.pdf

Raum gegeben (Bund-und-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit, 2010).

Ein von der SKEW beauftragtes Rechtsgutachten lieferte 2018 zusätzliche Rechtssicherheit (Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2018). Es bestätigte, dass Entwicklungspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. Gleichwohl gehört KEpol zu den freiwilligen Aufgabenfeldern der Kommunen.

Demzufolge gibt es im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und der regulatorischen Zuständigkeit der Länder für die Kommunen eine Arbeitsteilung zwischen Kommunen und Ländern. Für die einzelnen Bundesländer bestimmen landesspezifische Gemeindeordnungen den zulässigen Rahmen, in dem Gemeinden lokale Politik eigenverantwortlich und selbstverwaltend gestalten können (Frank et al., 2017).

2019 zeigte eine Untersuchung, dass das entwicklungspolitische Engagement kommunaler Unternehmen gemäß der geltenden Rechtslage im Bundes- und Landesrecht durch Art. 28 Abs. 2 GG abgedeckt ist. „Die Parallelbestimmungen im Landesverfassungsrecht gehen zum Teil darüber noch hinaus, wenn sie im Unterschied zum Grundgesetz ausdrücklich noch die Zusammenarbeit mit Kommunen in anderen Staaten erwähnen. [...] Auch auf der Ebene der Kommunalordnungen lassen die Vorschriften über die kommunale wirtschaftliche Betätigung regelmäßig genug Raum, damit die kommunalen Unternehmen Aktivitäten im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit entfalten können“ (Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2019b). Inwiefern sie dabei als Träger von KEpol-Förderprojekten agieren können, hängt wesentlich von ihrer Rechtsform und dem Status der Gemeinnützigkeit ab (ebd.).

Ein weiterer Beschluss zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie wurde auf der 210. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister*innen und senator*innen der Länder (IKM) vom 12.–14.06.2019 in Kiel gefasst. Darin wurde betont, „[...] dass sich die Kommunen und deren Unternehmen in der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Leistungsfähigkeit in eigener Verantwortung engagieren können, soweit sich dies auf fachlich und organisatorisch beratende bzw. unterstützende Funktionen konzentriert und keine wirtschaftlichen und unternehmerischen Aktivitäten umfasst“, (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2019).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die rechtliche Zulässigkeit des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements auf Bundes- und Länderebene im Gegensatz zu 2009, als die Vorgängerstudie erschien, weitestgehend geklärt wurde. Den durch die rechtlichen Vorgaben abgesteckten Spielraum gestalten Länder und Kommunen hinsichtlich ihrer Arbeitsteilung im Bereich KEpol je nach Bundesland unterschiedlich aus. Verbleibende Unsicherheiten beziehen sich auf die (komplizierten) Bedingungen, unter denen kommunale Trägerstrukturen wie etwa Unternehmen eigenständig aktiv werden dürfen.

2.3 Themen Kommunaler Entwicklungspolitik

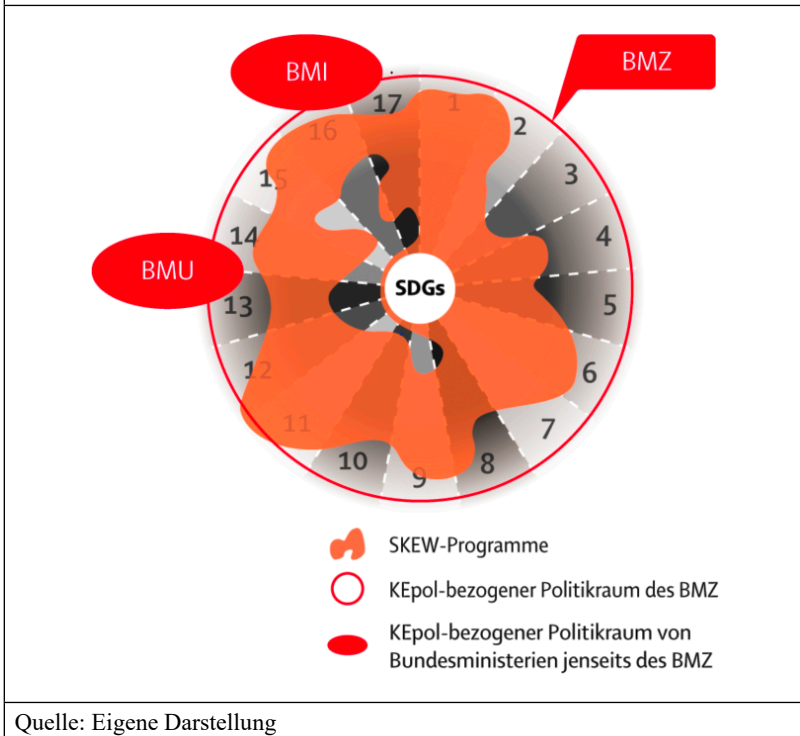
Die Agenda 2030 und die mit ihr festgeschriebene Orientierung auf das globale Gemeinwohl bilden für die Entwicklungspolitik, und somit auch für KEpol, den normativen Fluchtpunkt. Dies ist einerseits eine Folge der veränderten Rahmenbedingungen und Leitbilder für die internationale entwicklungspolitische Kooperation. Andererseits trägt die normative Orientierung an der Agenda 2030 auch der (Selbst-)Verortung der Kommunen in Deutschland und weltweit Rechnung. Immer mehr Kommunen richten ihre lokale Politik und Planung an den SDGs aus.

In Abbildung 5 wird der durch die 17 SDGs (SDG-Rad) aufgespannte Möglichkeitenraum dargestellt, in dem sich kommunale entwicklungspolitische Aktivitäten entfalten können. Diese beziehen sich sowohl auf Inlands- als auch auf Auslandsarbeit. Bei den Aktivitäten ist der beabsichtigte Wirkungsbezug zum Globalen Süden unterschiedlich stark ausgeprägt. In der Abbildung wird dies durch die zunehmende Schattierung zum Zentrum des SDG-Rades hin verdeutlicht, die einen stärkeren Wirkungsbezug anzeigt. Direkte Wirkungsbezüge existieren etwa bei Partnerschaften mit Kommunen im Globalen Süden oder bei der fairen Beschaffung. Indirekte Wirkungsbezüge gelten bei Aktivitäten wie etwa der Reduktion eigener verkehrsbedingter Treibhausgasemissionen oder bei Integrationshilfen für Migrant*innen.

Die Abbildung 5 zeigt auch die zunehmend vielfältige Akteurslandschaft von KEpol. Der rote Kreis begrenzt den KEpol-bezogenen Politikraum des BMZ, der sich auf alle SDGs bezieht. Die Agenda 2030 ist aber auch die zentrale Referenz für andere Ministerien, wie etwa das Bundesministerium

des Innern (BMI) oder das Bundesumweltministerium (BMU).²⁷ Da diese nur punktuell Förderaktivitäten mit internationalen Wirkungsbezügen oder solchen zum Globalen Süden betreiben, sind sie am Rand der Grafik verortet. Das Engagement verschiedener Ministerien kann Überlappungen und dadurch bedingte Kohärenzprobleme aufweisen. Der Möglichkeitsraum beinhaltet schließlich auch die Handlungsfelder, in denen die SKEW KEpol-Engagement durch ihre Programme oder Angebote unterstützt.

Abbildung 5: Kommunale Entwicklungspolitik im SDG-Möglichkeitsraum



27 Genannt werden könnten darüber hinaus das Auswärtige Amt (AA) aufgrund seiner Tätigkeiten im Bereich städtischer Außenpolitik (*City Diplomacy*) oder das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) wegen seiner Aktivitäten im Bereich Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) (<https://www.bne-portal.de/>).

Die zahlreichen Themenfelder, in denen Kommunen ihr KEpol-bezogenes Engagement auf fachlich und organisatorisch beratende oder unterstützende Funktionen konzentrieren, können sich überschneiden. KEpol umfasst dabei sowohl **Inlands-** als auch **Auslandsarbeit**. Dies sind insbesondere:

1. Entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsmaßnahmen von Kommunen

Das Themenfeld ‚Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit‘ ist in Deutschland traditionell ein Kernthema von KEpol. Den Kommunen kommt insbesondere durch ihre unmittelbare Nähe zur Bevölkerung und zu zivilgesellschaftlichen Akteuren hierbei eine Schlüsselrolle zu. Maßnahmen im Bereich der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sind generell ODA-anrechenbar.

Aktivitäten in diesem Themenbereich lassen sich auf das Konzept des ‚Globalen Lernens‘ beziehen (BMZ, 2008, S. 3; Fröhlich & Lämmlin, 2009, S. 13f.). Ebenso auf das Konzept ‚Bildung für nachhaltige Entwicklung‘, das von der UNESCO entwickelt wurde und sich mittlerweile durchgesetzt hat. Das BMZ unterscheidet zwischen den drei Elementen Informations-, Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit. Die Informationsarbeit zielt darauf, ab „[...] umfassende[r] Hintergrundinformationen zu entwicklungspolitischen Fragestellungen“ zu liefern und die Öffentlichkeitsarbeit bezieht sich auf „[...] die externe Kommunikation der politischen Ziele und Wirkungen deutscher Entwicklungspolitik“. Bei der Bildungsarbeit geht es um Maßnahmen, „[...] welche die kritische Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger mit entwicklungspolitischen Themen fördern und zu eigenem Engagement ermutigen sollen“ (BMZ, 2008, S. 3).

Räume zur Information und zum Austausch über internationale Themen oder Problematiken können so durch Formate wie Diskussionsforen, Aktionstage, Ausstellungen oder Schulprojekte geschaffen werden. Dabei können auch Bezüge zu kommunalen Themen hergestellt werden. Es ist dabei wesentlich, lokale Akteure einzubinden und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Dazu zählen Schulen, Universitäten, Religionsgemeinschaften oder Eine-Welt-Gruppen, von denen das Engagement auch ausgehen kann. Denn häufig fungieren diese lokalen Akteure als Wissenstragende.

Wenn die Bevölkerung für internationale Themen und für Wirkungsbezüge des lokalen Handelns im Globalen Norden zum Globalen Süden sensibilisiert wird, also etwa für nachhaltige Entwicklung und die Agenda

2030, den Fairen Handel oder die Armutsbekämpfung, dann können auch weitreichendere Aktivitäten der Inlands- oder Auslandsarbeit angestoßen oder begleitet werden. Insbesondere kommunale Partnerschaftsprojekte mit Entwicklungs- und Transformationsländern sind häufig mit Bildungsprojekten und Kooperationen lokaler Bildungseinrichtungen verknüpft. Diese ermöglichen Begegnungen und den Wissensaustausch zwischen den Gesellschaften. Gerade weil beim Schul- und Jugendaustausch die Lebensumstände in Ländern des Globalen Südens kennengelernt werden, kann er früh für entwicklungspolitische Themen sensibilisieren (vgl. Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2019a, S. 41). Somit können sich Aktivitäten der ‚Entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit‘ auch mit solchen der anderen Themenfelder überschneiden oder sie können teilweise nicht klar abgegrenzt werden.

2. Kommunale Eine-Welt-Aktivitäten, Einbindung von Bürger*innen mit Migrationshintergrund und von migrantischen Organisationen

Eine aktive, lebendige Zivilgesellschaft ist ein wesentlicher Bestandteil und eine Grundvoraussetzung für KEpol-Aktivitäten. Zivilgesellschaftliche Akteure können als diejenigen agieren, die Impulse geben, die unterstützen und mitgestalten. Aber sie können auch als Adressaten von KEpol verstanden werden, die mit Blick auf Maßnahmen der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit beispielsweise zum Engagement angeregt werden sollen. Kommunale Verwaltungen können zudem auf Impulse aus der Gesellschaft reagieren und zivilgesellschaftliches Engagement als Vernetzerinnen und Multiplikatorinnen koordinierend aufgreifen oder mit den eigenen Aktivitäten verbinden und es fördern (finanziell oder politisch).

Generell gibt es sehr vielfältige lokale zivilgesellschaftliche Gruppen, die für die KEpol-Aktivitäten kommunaler Verwaltungen von Bedeutung sein können. Hierzu zählen u.a. lokale Eine-Welt-Gruppen, NRO, kirchliche oder religiöse Gruppen, Bildungseinrichtungen und (Partnerschafts-)Vereine. Vielfach gibt es insbesondere in kleineren Kommunen personelle Überschneidungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und öffentlichen (zum Teil ehrenamtlichen) Funktionsträger*innen. Außerdem organisieren sich zivilgesellschaftliche Gruppen auf Bundesebene, wie etwa in der Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland e.V. (agl) und bei VENRO. Migrantinnen und Migranten können so zwischen ihrer deutschen Heimatstadt und ihren jeweiligen Herkunftsländern Brücken bauen.

Wichtig ist neben der Vielfalt der Akteure auch die breite inhaltliche Ausrichtung des zivilgesellschaftlichen Engagements. Das Engagement kann etwa in Form eines Partnerschaftsvereins explizit auf kommunale Partnerschaften ausgerichtet sein. Oder es richtet sich auf die Interessen einzelner Gruppen wie die von Geflüchteten und beschäftigt sich thematisch mit Menschenrechten, Bildung oder der Armutsbekämpfung. Natürlich kann der Fokus auch auf Maßnahmen in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, Klimawandel und Fairer Handel sowie faires Beschaffungswesen liegen. Einige Kommunen suchen zudem den direkten Austausch mit der Diaspora. Sich selbst organisierende Gruppen aus den Ländern des Globalen Südens werden in ihren Aktivitäten unterstützt und soweit möglich in bestehende Entwicklungsprojekte einbezogen.

Neue Dynamik gewann die ‚Einbeziehung von Bürger*innen mit Migrationsgeschichte und migrantischen Organisationen in die kommunale Eine-Welt-Arbeit‘ nicht zuletzt durch Migrationsbewegungen nach Deutschland und in die Europäische Union im Zusammenhang mit dem Krieg in Syrien (Hunger & Kersting, 2019). Generell engagieren sich vor Ort viele migrantische Organisationen in den Kommunen. Sie vertreten die Interessen von Migrant*innen, bieten Möglichkeiten zum Austausch und zur Beratung sowie generell zur Integration in lokale Gemeinden (Held & Wilhelmy, 2008). Zahlreiche migrantische Akteure engagieren sich gleichzeitig sowohl in internationalen entwicklungspolitischen Projekten, die häufig einen Bezug zu ihren Herkunftsländern oder regionen haben, als auch in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit vor Ort. Wenn migrantische Organisationen in die kommunale Eine-Welt-Arbeit eingebunden sind, erwächst daraus Potenzial, das zwischenmenschliche Begegnungen und einen generellen interkulturellen Erfahrungsaustausch ermöglicht und gleichzeitig die KEpol stärkt.

3. Städte-, Gemeinde oder Landkreispartnerschaften sowie andere Kooperationsformen mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern²⁸

Im Mittelpunkt von KEpol steht die direkte Zusammenarbeit zwischen lokalen Verwaltungen des Globalen Südens und Nordens. Denn vom gegenseitigen Austausch können beide Seiten profitieren, voneinander lernen, freundschaftliche Partnerschaftsverhältnisse aufbauen und wichtige Beiträge leisten, um eine global nachhaltige Entwicklung zu erreichen – ganz im Sinne der Agenda 2030. Kommunale Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern, die häufig unter dem Stichwort Kulturaustausch oder *Citizen Diplomacy* verortet werden, können Bürger*innen die Möglichkeit bieten, unmittelbar mit Menschen aus dem Globalen Süden in Kontakt zu treten (Wilhelmy, 2012).

Um gemeinsame Projekte beispielsweise in der Daseinsvorsorge umzusetzen, geschieht dies etwa in Form von kommunalem **internationalen Fachaustausch**. Dieser internationale Fachaustausch bietet die Möglichkeit zum fachlichen Austausch mit kommunalen Praktiker*innen, den die kommunalen Verwaltungen des Globalen Nordens und die des Globalen Südens nutzen können, um gegenseitig lokale Fachexpertise zu vermitteln. Gleichzeitig gibt es auch unabhängig von Partnerschaftsbeziehungen Angebote zum internationalen Fachaustausch, wie etwa über *Connective Cities*.²⁹

Die Formen der internationalen Kommunalbeziehungen zwischen Projektpartnerschaften, formalen Städtepartnerschaften und interkommunalen Netzwerken sind fließend.

Kommunen leisten im Kontext ihrer Partnerschaften mit dem Globalen Süden auch **Katastrophen- und Krisennothilfe**. So geschieht es etwa im Kontext von COVID-19, indem beispielsweise Partnerkommunen mit benötigten Gütern sowie mit technischen Mitteln unterstützt werden.

28 Dem BMZ-Verständnis folgend werden die Staaten als Transformationsländer verstanden, „die sich in einem Übergangsstadium von einer auf zentraler Planung beruhenden Wirtschaftsform in eine marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaftsordnung befinden. Hierzu gehören die mittel- und osteuropäischen Länder, die Gruppe der neuen unabhängigen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie die südostasiatischen Länder Vietnam, Laos und Kambodscha“ (BMZ, 2021).

29 <https://www.connective-cities.net/>

4. Internationale Netzwerke

Das Themenfeld ‚Internationale Netzwerke‘ umfasst die fachliche Vernetzung und den Austausch zwischen den Kommunen. Diskutiert werden Themen wie Umwelt und inklusive Stadtentwicklung (vgl. Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2014).

5. Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschl. Fairer Handel

In der fairen und umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung und im Bereich des Fairen Handels nehmen Kommunen eine Schlüsselrolle ein. In Deutschland verfügt die öffentliche Hand über eine hohe Marktmacht: Das geschätzte jährliche Beschaffungsvolumen beträgt ca. 500 Milliarden Euro, das entspricht 14 % des nationalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) (OECD, 2019b). Die deutschen Kommunen sind für rund 50 % der gesamten öffentlichen Beschaffungsausgaben verantwortlich (Müngersdorff & Stoffel, 2020, S. 2). Weil sie Standards und Kriterien für Herstellungs- und Beschaffungsprozesse setzen, können sie in diesem Bereich wesentliche Beiträge leisten. In der fairen Beschaffung sind Textilien, Lebensmittel, Natursteine und Informationstechnik (IT) wichtige Konsumgüter. Beschaffungsmaßnahmen zählen zu den Kernaufgaben von kommunalen Verwaltungen. Sie können auch Infrastruktur- oder Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen in den Kommunen betreffen oder die Beschaffung von Konsumgütern, um sie in den Verwaltungen zu verwenden. Immer mehr Länder und Kommunen erhoffen sich von der Umstellung des öffentlichen Beschaffungswesens konkrete entwicklungspolitische Effekte. Ergänzend zu bestehenden gesetzlichen Vorgaben werden für die Vergabe und Beschaffung soziale und ökologische Vorgaben festgelegt (Losada et al., 2012).

Zudem hat sich der Faire Handel in diesem Themenfeld zu einem wichtigen Teilbereich entwickelt. Indem sie viele lokale Akteure einbinden und vernetzen, nehmen kommunale Verwaltungen dabei eine wesentliche Funktion als Multiplikatorinnen und Vernetzende ein. Verstärkt etabliert sich eine Institutionalisierung des kommunalen Engagements im Bereich des Fairen Handels durch die Kampagne der *Fairtrade-Towns* von Fairtrade/Transfair³⁰. Mittlerweile konnten in Deutschland 753 Kommunen (Stand 1. September 2021) den Titel *Fairtrade Town* erlangen. Ein wesentliches Kriterium, um diesen (kostenlosen) Titel zu erhalten, sind die Einbindung

30 <https://www.fairtrade-towns.de/aktuelles>

und Vernetzung kommunaler Akteure aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Politik. In diesem Bereich bestehen daneben noch weitere individuelle Initiativen von Kommunen.

Mit dem Themenfeld ‚Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschl. Fairer Handel‘ zeigt sich, dass kommunale Verwaltungen mit ihren KEpol-Aktivitäten sowohl nach innen als auch nach außen wirken können.

6. Maßnahmen/Zusammenarbeit zur Förderung nachhaltiger globaler Entwicklung (z. B. im Bereich Klima/Umwelt).

In diesem Kapitel wurde die Bedeutung der Agenda 2030 und der SDGs als normativer Bezugspunkt von KEpol bereits erörtert und grafisch dargestellt (Abb. 5). Vor diesem Hintergrund ist es nicht sinnvoll, zwischen kommunalen nachhaltigkeits- und entwicklungspolitischen Aktivitäten zu unterscheiden. Im Hinblick auf ihren (intendierten) Wirkungsbezug zum Globalen Süden, der direkt oder indirekt sein kann, unterscheiden sich KEpol-Aktivitäten allerdings.

Im Mittelpunkt dieses Themenfeldes, bei dem indirekte Wirkungsbezüge überwiegen dürften, steht es, Nachhaltigkeitsziele lokal zu verankern. Insbesondere dadurch, dass kommunale Nachhaltigkeitsstrategien formuliert werden oder ein politischer Beschluss oder eine Resolution zur Agenda 2030 verabschiedet werden. Dabei können kommunale Nachhaltigkeitsstrategien als Schlüsselement dienen, um bereits bestehende Aktivitäten der Kommunen auf das Querschnittsthema Nachhaltigkeit hin auszurichten und konkrete Ziele zu verankern. Regelmäßige Berichtsformate können zudem Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele sichtbar machen. Außerdem kann die Agenda 2030 Gegenstand der kommunalen entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sein.

3 Methodik

In diesem Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand erläutert. Es wird beschrieben, wie die Grundgesamtheit der Studie sowie der Untersuchungszeitraum ermittelt wurden. Außerdem wird die methodische Vorgehensweise erklärt.

3.1 Untersuchungsgegenstand und -zeitraum

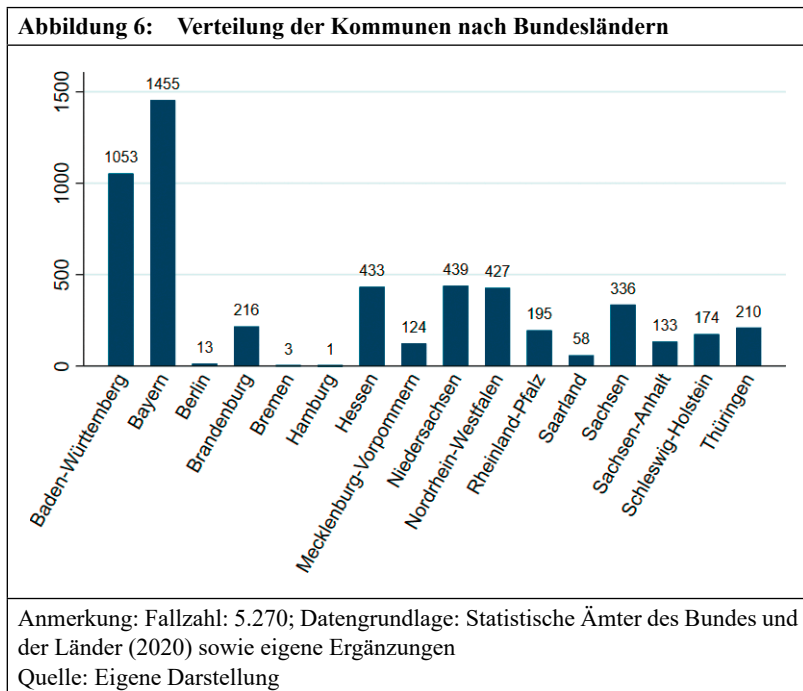
Die Studie widmet sich der Bestandsaufnahme Kommunaler Entwicklungspolitik in Deutschland sowie den Veränderungen in diesem Politikfeld seit Erstellung der Vorgängerstudie (Fröhlich & Lämmlin, 2009). Trägerinnen von KEpol können grundsätzlich alle politisch selbstständigen deutschen kommunalen Verwaltungseinheiten sein. Diese Bestandsaufnahme umfasst kreisfreie sowie kreisangehörige Städte, Gemeinden, Stadtstaaten und ihre Bezirke, Ämter und Landkreise. Außerdem weitere bundeslandspezifische Verwaltungseinheiten wie Verwaltungsverbände mit politisch selbstständigen Verwaltungsstrukturen. Vorausgesetzt wurde, dass die Bevölkerungszahl mindestens bei 2.000³¹ liegt (siehe auch Kapitel 2.2.1 zur Rolle der Kommunen im politischen System).

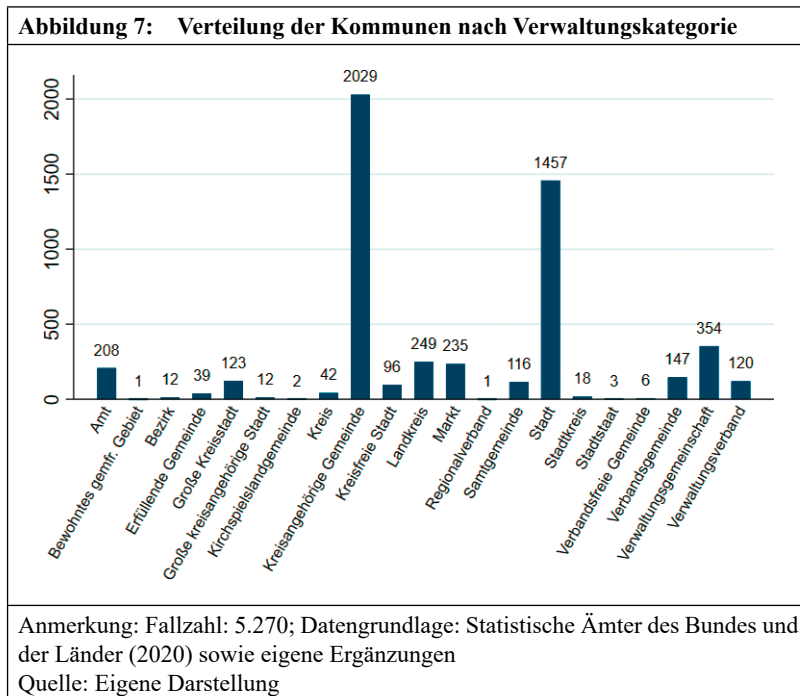
Das Anschriftenverzeichnis „Anschriften der Gemeinde- und Stadtverwaltungen in Deutschland“, das die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder jährlich herausgeben, wurde verwendet, um die Grundgesamtheit dieser Studie zu bestimmen. Das aktuelle Anschriftenverzeichnis (Gebietsstand 31.01.2020) beinhaltet insgesamt 15.146 Einträge. Darunter sind zahlreiche Zweifachnennungen³² sowie kommunale Verwaltungskategorien ohne eigene Verwaltungsstrukturen oder Adressen. Neben den Anschriften enthält das Verzeichnis zu den meisten Verwaltungskategorien auch Bevölkerungs- und Flächendaten (Stand 31.12.2018).

Das Verzeichnis wurde eigenständig um die darin nicht enthaltenen Berliner Bezirke ergänzt. Der aufbereitete Datensatz umfasste schließlich 5.270 kommunale Verwaltungseinheiten oder Kommunen. Sie wurden für den weiteren Verlauf als Grundgesamtheit definiert.

-
- 31 Die einwohner*innenzahlspezifische Begrenzung der Grundgesamtheit ist eine gängige Praxis in vergleichbaren kommunalen Erhebungen, beispielsweise im KfW-Kommunalpanel (Krone & Scheller, 2020, S. 31). Wir gehen davon aus, dass Verwaltungen kleinerer Verwaltungseinheiten generell über geringere administrative Kapazitäten verfügen, die sie bei der Verfolgung von Aktivitäten im KEpol-Feld hemmen – entsprechend sollte auch eine mögliche Mehrbelastung der Kommunen durch eine Teilnahme an der Befragung verhindert werden. Bei einer exemplarischen Betrachtung der Kommunen, die SKEW-Angebote nutzen, konnte zudem festgestellt werden, dass eine geringe Zahl von Kommunen mit weniger als 2.000 Einwohner*innen KEpol-Aktivitäten verfolgt.
- 32 Diese Zweifachnennungen gehen primär auf die Darstellung geteilter Verwaltungsaufgaben zwischen der Kommune und dem jeweiligen Gemeindeverband zurück, dem die Kommune angehört.

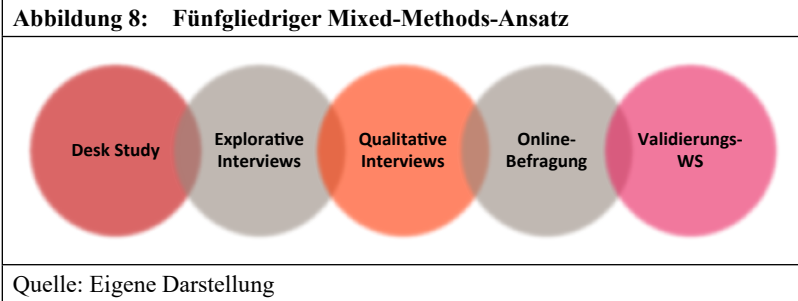
In den Abbildungen 6 und 7 sind die Verteilungen der Grundgesamtheit nach Bundesländern sowie nach Verwaltungskategorien aufgelistet. Dabei wird deutlich, dass die Anzahl der Kommunen in den verschiedenen Bundesländern aufgrund ihrer unterschiedlichen kommunalen Verwaltungsstrukturen stark variiert. So liegen in den süddeutschen Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern proportional viele kommunale Verwaltungseinheiten. Häufig jedoch mit vergleichsweise geringen Einwohner*innenzahlen. Diese bundeslandspezifischen Verhältnisse müssen insbesondere bei der Datenauswertung und deren Interpretation bedacht werden, wenn die Anzahl der kommunalen Verwaltungen für unterschiedliche Antwortkategorien miteinander verglichen werden. In Abbildung 7 wird zudem die hohe Anzahl an ‚kreisangehörigen Gemeinden‘ und (kreisangehörigen) ‚Städten‘ in der Grundgesamtheit deutlich.





3.2 Methodische Vorgehensweise

Die methodische Vorgehensweise basiert auf einem Ansatz mit gemischten Methoden (*Mixed Methods*) (Kelle, 2014) mit fünf Komponenten: (1) die Auswertung relevanter Primär- und Sekundärliteratur sowie zugänglicher Daten und Informationsmaterialien; (2) Durchführung und Auswertung explorativer sowie (3) leitfadengestützter qualitativer Expert*inneninterviews und (4) die mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) gemeinsam durchgeführte fragebogenbasierte Online-Befragung sowie die quantitative Auswertung der Ergebnisse (auch in Verknüpfung mit externen Datensätzen). Die vorläufigen Ergebnisse wurden schließlich in einem (5) Validierungs-Workshop (Validierungs-WS) präsentiert und mit zentralen Stakeholdern diskutiert (siehe Abbildung 8).



Dieser Ansatz wurde gewählt, um die Stärken einzelner methodischer Instrumente miteinander zu verbinden. Die offene Gesprächssituation des teilstrukturierten Interviews bot den Teilnehmenden insgesamt die Möglichkeit zur genauen Ausführung, Erläuterung und Einschätzung von Sachverhalten. Das Interviewteam konnte Fragen stellen, auf die in der Online-Befragung entweder aus aufwands- oder befragungsstrategischen Gründen verzichtet wurde. Dazu zählten etwa solche nach dem kommunalen politischen Kontext und nach dessen Auswirkungen auf die KEpol. Darüber hinaus boten die qualitativen Interviews ausführlichere Einblicke in Wirkungszusammenhänge, beispielsweise was den Einfluss unterschiedlicher Akteure auf einzelne Themenfelder angeht. Durch die Online-Befragung und die Nutzung kommunenbezogener externer Datensätze wurde es möglich, die Antworten vieler Kommunen zum Untersuchungsgegenstand in vergleichbarer Form zu erfassen und sie statistisch aufzubereiten.

3.2.1 Die Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur sowie zugänglicher Daten und Informationsmaterialien

Zu Beginn der Studie stand eine Auswertung des aktuellen Forschungs- und Sachstandes zum Thema Kommunale Entwicklungspolitik und von dessen Kontext. Gesichtet wurde Forschungsliteratur, sogenannte Grauliteratur (beispielsweise Informationsmaterialien der SKEW oder relevanter kommunaler Akteure) und Primärliteratur, wie beispielsweise Gesetzestexte. Diese Auswertung diente dazu, das KEpol-Konzept einzuordnen sowie erste Veränderungstendenzen im Politikfeld zu identifizieren (s. Kapitel 2).

Zusätzlich zu der Auswertung von Literatur und Textmaterialien wurden öffentlich verfügbare Daten und verfügbare Informationen auf Kommunal-ebene gesammelt. Einerseits dienten sie der Vorbereitung der quantitativen

Erhebung. Andererseits wurden sie mit den Befragungsergebnissen verknüpft, um die beobachteten kommunalen Differenzierungsmerkmale vertiefend auszuwerten. Folgende zusätzliche Daten wurden angefragt oder aus dem Internet heruntergeladen:

- Kommunales Anschriftenverzeichnis (Statistische Ämter des Bundes und der Länder): Es enthält Informationen zu den postalischen Anschriften aller Regionaleinheiten (Land, Regierungsbezirk, Region, Kreis, Gemeindeverband, Gemeinde) am 31.01.2020 mit Flächen- und Bevölkerungsdaten zum 31.12.2018;³³
- Daten zu den integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2018 auf Grundlage der Regionalstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Die Daten stellen die kommunale Verschuldung unter Berücksichtigung unmittelbarer und mittelbarer Unternehmensbeteiligungen der Kommunen in Deutschland dar. Der Tabellenband enthält die Ergebnisse auf Ebene einzelner Gemeinden bzw. einzelner Gemeindeverbände;³⁴
- Daten zum Bestand an Arbeitslosen und Arbeitslosenquoten in deutschen Kommunen mit mehr als 15.000 Einwohner*innen für den Zeitraum September 2019 bis August 2020. Diese wurden vom Forschungszentrum (FDZ) der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf Anfrage bereitgestellt;³⁵
- Daten zum kommunalen SDG-Monitoring vom Datenportal Wegweiser Kommune. Dies ist ein Portal zum Monitoring der kommunalen SDG-Fortschrittsmessung für einzelne Kommunen, für die zusätzlich einzelne

33 https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/_inhalt.html

34 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/integrierte-schulden-5713201169004.html>

35 https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1183188&topic_f=gemeinde-arbeitslose-quoten

kommunale Berichte (falls vorhanden) eingestellt werden.³⁶ Von Wegweiser Kommune wurden dem Studienteam auf Anfrage zudem Daten der Kategorien Demografischer Wandel, Finanzen, Integration und Nachhaltigkeit für die Jahre 2008 bis 2018 bereitgestellt;

- Kommunen in SKEW-Projekten mit Angaben der geförderten Kommunen für den Zeitraum 2013–2020³⁷ und zahlreiche Hintergrundinformationen wie etwa Förderprogramm, Bundesland, Größenklasse;
- Daten und Hintergrundinformationen der Vorgängerstudie (Fröhlich & Lämmlin, 2009).

3.2.2 Qualitative Interviews

Zum besseren Vorverständnis des Untersuchungsgegenstandes und zur Vorbereitung der schriftlichen Befragung wurden ab Ende Juli 2020 fünf explorative, semi-strukturierte Interviews mit Vertreter*innen ausgewählter Kommunen geführt³⁸. Dabei wurde bereits eine möglichst diverse Fallauswahl der Kommunen angestrebt, bezogen auf Verwaltungskategorien, Größe und regionale Zugehörigkeit.

Zur Vorbereitung des Gesprächs wurde ein teilstrukturierter Interviewleitfaden erstellt und mit den Gesprächspartner*innen vorab geteilt. Bei der Durchführung der Interviews wurde auf die strenge Einhaltung der Standards nach der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) geachtet. Die

36 Die verfügbaren Daten beruhen auf Angaben der Statistischen Ämter der Länder, der Bundesagentur für Arbeit, ZEFIR, eigenen Berechnungen von Wegweiser Kommune, der Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, der Universität Gießen, dem Umweltbundesamt, dem Bundesapothekenregister, dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, der Pflegestatistik des Bundes und der Bundesländer, der Regionaldatenbank, dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (INKAR), der Betreiber-Datenbasis, dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, dem Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., dem Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. sowie dem Bundeskriminalamt und der FORA mbH. Wegweiser Kommune stellt die Daten in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung, dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, dem Deutschen Landkreistag (DLT), dem Deutschen Städtetag (DST), dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB), dem Deutschen Institut für Urbanistik, Engagement Global und dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion bereit, siehe <https://www.wegweiser-kommune.de/>

37 Die Daten für 2020 waren unvollständig.

38 Der Online-Anhang A2 gibt einen Überblick über die geführten Interviews.

Gesprächspartner*innen wurden im Vorfeld über die Datennutzung unterrichtet und ihre Einwilligung zur Durchführung des Interviews eingeholt. Die Interviews fanden virtuell statt und hatten jeweils eine Dauer von einer bis eineinhalb Stunden. Die wesentlichen Aussagen wurden protokollarisch erfasst. Ergänzend dazu wurden Tonaufnahmen gemacht. Zentrale Themen der Interviews waren 1) Motivation, Themen und Intensität des eigenen Engagements, 2) der Bezug zur Agenda 2030, zum Pariser Klimaabkommen und spezifische Nachhaltigkeitsbezüge, 3) die Einbindung des Engagements in den kommunalen Kontext, 4) die Vernetzung mit anderen Akteuren sowie 5) die Einschätzung des künftigen Engagements.

Seit November 2020 wurden insgesamt 29 teilstrukturierte Expert*inneninterviews durchgeführt.³⁹ Um die Bedeutung und Wahrnehmung Kommunaler Entwicklungspolitik einzuschätzen, wurden zunächst mit Vertreter*innen der wichtigsten Institutionen, die im Kontext der deutschen KEpol agieren, Gespräche vereinbart. Dazu zählten Referatsangehörige aus Bundesministerien,⁴⁰ Vertreter*innen von Referaten dreier Ministerien von Flächenländern⁴¹ bzw. von einer Landesbehörde eines Stadtstaates⁴². Um zu erfassen, wie die Bedeutung, Relevanz und Weiterentwicklung der KEpol aus Perspektive der Zivilgesellschaft wahrgenommen wurde, wurde VENRO kontaktiert. Mit dem Ziel, eine Einschätzung von KEpol im Themenfeld Fairer Handel zu bekommen, wurde die unabhängige Initiative zur Förderung des Fairen Handels Fairtrade e.V. befragt. Auch bei der Internationalen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) wurden Mitarbeitende verschiedener organisatorischer Einheiten interviewt, deren Zuständigkeit Bezüge zur KEpol aufweist. Teilweise unterstützte die SKEW bei der Kontaktaufnahme und dabei, die Interviews anzubahnen.

Auf Grundlage der verfügbaren Vorinformationen über die jeweilige Einrichtung wurden Leitfragen entwickelt, die den Gesprächspartner*innen im Vorfeld des Interviews mitgeteilt wurden. Die Fragen bezogen sich auf 1) das eigene entwicklungspolitische Engagement; 2) die Wahrnehmung sowie die Interaktion mit Kommunaler Entwicklungspolitik sowie 3) die Einschätzung

39 Der Online-Anhang A3 enthält exemplarische Leitfäden für die Kategorien: 1) Bundesland, 2) Bundesministerium, 3) Durchführungsorganisation, 4) Europäische Union, 5) Kommunale Unternehmen, 6) Kommune aktiv, 7) Kommune inaktiv, 8) Spitzenverband, 9) Zivilgesellschaft.

40 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

41 Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen.

42 Berlin.

der weiteren Entwicklung von KEpol, ihre Herausforderungen und Potenziale. Die Gespräche mit Vertreter*innen der Institutionen erfolgten wie auch die Online-Umfrage in Kooperation mit dem DEval-Evaluierungsteam. Mit Ausnahme der GIZ-Termine nahm es an den Gesprächen teil und stellte ebenfalls Fragen.

Ab Februar 2021 erfolgten semi-strukturierte Interviews mit Vertreter*innen von 14 Kommunen. Ziel dieser Gespräche war es, die Erkenntnisse aus der schriftlichen Befragung zur Motivation und zum Kontext des eigenen Engagements, der Handlungsfelder und Themen sowie zum geplanten zukünftigen Engagement zu vertiefen. Entsprechend dem *Mixed-Methods*-Ansatz wurden die Kommunen weitgehend aus dem Kreis derjenigen ausgewählt, die an der Online-Befragung teilgenommen hatten. Darüber hinaus wurde ergänzend eine weitere Kommune kontaktiert, die sich nicht an der Online-Befragung beteiligt hatte. Die Auswahl der interviewten Kommunen erfolgte kriterienbasiert und nach dem Prinzip der maximalen Variation. Zu den Kriterien zählten 1) die Abdeckung der verschiedenen Regionen, Verwaltungseinheiten und Größenkategorien; 2) die Betrachtung der Handlungsfelder und Aktivitäten; 3) bei nicht aktiven Kommunen außerdem die Gründe für ihre fehlende Aktivität; 4) besonders hohe Aktivität mit Bezug auf bestimmte Handlungsfelder; 5) sowie weitere Kriterien wie SKEW-Finanzierung oder -Bekanntheit, Finanzausstattung und Wirtschaftskraft sowie ein außergewöhnlich hohes Budget für KEpol-Aktivitäten. Bei der Identifizierung dieser zusätzlichen kommunalen Interviews spielten zudem Hinweise in den Kommentarfeldern der schriftlichen Befragung eine Rolle.

3.2.3 Fragebogenbasierte Online-Umfrage

Die Grundgesamtheit der mit DEval⁴³ durchgeführten fragebogenbasierten Online-Erhebung waren alle 5.270 zuvor identifizierten politisch selbstständigen Verwaltungsstrukturen mit einer Mindesteinwohner*innenzahl von 2.000 Personen und einer postalischen Anschrift im Adressverzeichnis der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020) (s.o. Kapitel 3.1 Untersuchungszeitraum und Untersuchungsgegenstand). Der Anspruch der Erhebung war es, eine Vollerhebung durchzuführen oder eine Annäherung an diesen Idealtypus. Es wurde somit keine stichprobenbasierte Vorgehensweise gewählt. Grund dafür war die zu erwartende niedrige Rücklaufquote,

43 Das DEval beauftragte zur Unterstützung bei der Befragungsdurchführung einen externen Consultant, Dr. Felix Gaisbauer.

insbesondere der entwicklungspolitisch inaktiven Kommunen. Die Entscheidung beruhte vor allem auf Erfahrungen aus der Vorgängerstudie (Fröhlich & Lämmlin, 2009) sowie aus weiteren einschlägigen Erhebungen im kommunalen Kontext (vgl. KfW-Kommunalpanel sowie eine Befragung des Deutschen Landkreistages aus dem Jahr 2018). Zudem wurde angenommen, dass der Rücklauf durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie negativ beeinflusst werden würde, weil die Kommunen im Befragungszeitraum von zusätzlichem Verwaltungsaufwand beansprucht waren.

Die Befragung wurde in der Zeit vom 11.11.2020 bis zum 31.12.2020 durchgeführt. Um die Rücklaufquote zu maximieren, wurde auf die Anschriften der Verwaltungen zurückgegriffen. Die Befragung wurde postalisch per Anschreiben verschickt und ein Flyer mit Ausfüllhilfen beigelegt. Im Anschreiben wurde ein Link zur Online-Befragung aufgeführt. Die Adressierung und Ansprache der Anschreiben wurden individualisiert und an die jeweilige Verwaltungskategorie angepasst (also etwa: „An den Oberbürgermeister/die Oberbürgermeisterin“). Dadurch sollte eine erhöhte Bereitschaft erzielt werden, sich zu beteiligen. Im Anschreiben konnte zudem auf die Unterstützung der deutschen kommunalen Spitzenverbände verwiesen werden. Nach dem ersten Anschreiben wurden ein Postkarten-Reminder und ein zweites Anschreiben versandt, das den Hinweis auf eine Verlängerung des Befragungszeitraumes enthielt. Um die Rücklaufquote zu erhöhen, wurde der Befragungszeitraum bis Ende Dezember verlängert. Ursprünglich war der 11.12.2020 als Fristende vorgesehen. So endete der Befragungszeitraum schließlich während der Weihnachtsferien.

Die Kontaktaufnahme mit den Kommunen wurde ergänzend zu diesem postalischen Verbreitungsmechanismus durch die kommunalen Spitzenverbände (DLT, DST, DStGB) unterstützt, die die Kommunen oder ihre Landesverbände ebenfalls mit der Bitte um Teilnahme anscrieben.⁴⁴ Auf Anfragen

44 An dieser Stelle ist der Hinweis wichtig, dass das Forschungsteam keine Kontrolle über die Grundgesamtheit der E-Mail-Verteiler hatte und lediglich mit Textbausteinen zur Formulierung der Mails beitragen konnte. Es bestand daher die Möglichkeit, dass Kommunen außerhalb unserer zuvor definierten Grundgesamtheit über die Studie informiert wurden. So wurden beispielsweise sieben Kommunen mit weniger als 2.000 Einwohner*innen und eine Partnerkommune in der Ukraine erreicht, die an der Befragung teilgenommen haben und später in der Datenaufbereitung entfernt wurden. Der Mehrwert des zusätzlichen Verbreitungsmechanismus für eine Maximierung des Rücklaufes wurde im Vorfeld jedoch als generell höher eingeschätzt als das Risiko, kommunale Verwaltungen außerhalb unserer Grundgesamtheit oder unterschiedliche Ansprechpersonen innerhalb der kommunalen Verwaltungen zu erreichen.

aus einigen Kommunen hin wurde der Fragebogen passwortgeschützt auf der Internetseite des DIE zur Anschauung veröffentlicht. Link und Passwort wurden den Kommunen in einem zweiten Anschreiben mitgeteilt.

Die Online-Befragung wurde auf der deutschen Online-Plattform SoSci Survey durchgeführt. Sie ermöglicht die Durchführung von datenschutzkonformen Erhebungen nach DSGVO und BDSG.

Fragebogendesign

Der Fragebogen umfasste insgesamt sechs Blöcke.⁴⁵ Nach einer Einführung mit Erläuterungen zu der DIE-Studie und DEval-Evaluierung wurden der Untersuchungsgestand vorgestellt und Ausfüllhinweise gegeben. Im ersten Block folgte die Erfassung des Namens der Kommune sowie weiterer Kenn-daten. Im zweiten Block wurden Fragen zu entwicklungspolitischen Aktivitäten und Handlungsfeldern der Kommune sowie zu weiteren aktiven Akteuren in der Kommune, politischen Beschlüssen und relevanten Netzwerken und Verbänden gestellt. An diesen Block schloss sich eine genauere Bewertung der Bekanntheit und Aktivitäten der SKEW an. Im vierten Block wurden insbesondere Informationen zur Finanzierung von KEpol-Aktivitäten und zum Haushalt der Kommunen abgefragt. Der fünfte Block fokussierte das Handlungsfeld der kommunalen Partnerschaften und wurde spezifisch nur an Kommunen gerichtet, die zuvor Aktivitäten im Partnerschaftsbereich angegeben hatten. Vor dem Hintergrund des notwendigen Zeitaufwandes wurde darauf hingewiesen, dass die Beantwortung dieses Blocks optional war. Der letzte Frageblock betraf Fragen zur Selbsteinschätzung der Kommunen zu ihrem KEpol-Engagement sowie Ausblicks- und Bewertungsfragen zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie und zum zukünftigen Engagement. Zuletzt folgten abschließende Informationen, eine Danksagung und noch ein optionales Feld, in dem angekreuzt werden konnte, ob die Bereitschaft bestand, für ein qualitatives Interview zur Verfügung zu stehen.

Nicht aktive Kommunen bekamen mittels einer Filterführung einen stark reduzierten Fragebogen vorgelegt. Dieser betraf zum einen die Gründe für die fehlende Aktivität, potenzielle in der Vergangenheit liegende Aktivitäten sowie zum anderen Einschätzungen zu den entwicklungspolitischen Aktivitäten verschiedener kommunaler Akteure.

45 Der Fragebogen ist im Online-Anhang A5 dargestellt.

Um die relevanten Themenkomplexe für den Fragebogen zu ermitteln, wurden die Erkenntnisse aus den explorativen Interviews herangezogen. Um das Fragebogendesign zu optimieren, wurde zudem mit Kolleg*innen der beiden Forschungsinstitute, mit bekannten externen Expert*innen, mit der SKEW sowie mit Vertreter*innen der kommunalen Spitzenverbände ein Pre-Testing der Befragung durchgeführt. Bei der Länge und Ausgestaltung der Fragen spielten folgende Überlegungen eine Rolle: 1) Die Belastung für die Kommunen sollte minimiert werden, daher wurde die Befragung gemeinsam mit dem DEval durchgeführt. 2) Einzelne Fragen konnten besser in den qualitativen Interviews adressiert werden oder indem externe Datensätze hinzugezogen wurden. 3) Zur Steigerung der Motivation, die Fragen bis zum Schluss zu beantworten und damit die Abbrecher*innenquote zu minimieren, wurden weitere Abstriche bei der Länge des Fragenkatalogs gemacht.

Bei der Durchführung der Befragung wurden durchweg alle Datenschutzrichtlinien zur datenschutzkonformen Erhebung eingehalten.

Datenaufbereitung, Rücklauf und Daten-Merging

Bis zum Stichtag 31.12.2020 waren insgesamt 743 Eintragungen auf der Online-Plattform SoSci eingegangen. 442 davon konnten nach Abschluss der Datenaufbereitung als gültige Fälle identifiziert werden. Dies entspricht einer guten Teilnahmerate von 8,4 % (Verhältnis der 442 gültigen Fälle zur Grundgesamtheit von 5.270 Fällen).⁴⁶

Bei der Datenbereinigung wurden acht aufeinander aufbauende Arbeitsschritte durchgeführt, die folgende Kriterien berücksichtigten: 1) Zustimmung zur Teilnahme und zur Datenschutzerklärung; 2) Teilnahme bis zum Stichtag 31.12.2020; 3) klare Identifizierbarkeit über den Namen der Kommune; 4) realistische Antwortdauer des Fragebogens; 5) Mindestanzahl an beantworteten Fragen; 6) Beantwortung der zentralen KEpol-Themenfeld-Frage sowie 7) keine Mehrfachantworten einer Kommunalverwaltung. Zuletzt wurde 8) eine Überprüfung der Verwaltungseinheiten sowie die Verknüpfung der Beobachtungen mit dem Amtlichen Regionalschlüssel (ARS-Schlüssel) durchgeführt, der auch im Adressverzeichnis der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020) verwendet wird. Diese Verknüpfung mit dem ARS-Schlüssel erlaubte es schließlich, unsere Daten

46 Die Rücklaufrate – das Verhältnis der gesamten 743 Eintragungen auf der Online-Plattform zur Grundgesamtheit von 5.270 Fällen – betrug 14,1 %.

mit zusätzlichen externen Daten zusammenzuführen. Dazu zählten die Angaben zu Einwohner*innenzahlen und zur Fläche im Adressverzeichnis sowie zu weiteren kommunalen Differenzierungsmerkmalen (wie etwa die Schuldenstatistik oder Arbeitslosenzahlen). Alle Arbeitsschritte und Löschungen wurden durch qualitative Prüfungen nach dem Vier-Augen-Prinzip ergänzt und dokumentiert. Die Datenaufbereitung und das Daten-Merging fanden zwischen den Projektteams von DIE und DEval erneut in enger Zusammenarbeit statt. Die spätere Datenauswertung erfolgte getrennt voneinander. Verwendet wurde dabei die Statistiksoftware Stata (SE 15.0).

Es kann davon ausgegangen werden, dass das gewählte Untersuchungsdesign, das eine freiwillige Teilnahme vorsah, dazu führte, dass die Ergebnisse hinsichtlich der Grundgesamtheit nur eingeschränkt repräsentativ sind. So ist von einem generellen Aktivitätsbias auszugehen. Denn der spezifische Anreiz sowie die Kapazitäten, sich an der Befragung zu beteiligen, ist höher für aktive kommunale Verwaltungen, die etwa auch über eigene fachspezifische Stellen für KEpol-Aktivitäten verfügen. Deshalb besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Verzerrungen entgegenzuwirken, die infolge von Nicht-Teilnahme, selektiven Ausfällen und Antwort-Verweigerungen auftreten, und zwar indem entsprechend gewichtet wird oder eine gebundene Hochrechnung erfolgt (van Koolwijk & Wieken-Mayser, 2015). In dieser Studie wurde davon abgesehen, die Ergebnisse zu gewichten, weil nur unzureichende Kenntnisse über die Ausprägung entwicklungspolitischer Aktivitäten von Kommunen entlang struktureller kommunaler Merkmale oder Typen vorlagen. Die Ergebnisse der quantitativen Befragung werden stattdessen mit den qualitativen Ergebnissen der Interviews in Verbindung gesetzt und eingeordnet.

3.2.4 Durchführung des Validierungs-Workshops

Um die Studienergebnisse zu validieren, wurde am 15.04.2021 ein digitaler Validierungs-Workshop unter Anwendung von *Chatham-House-Regeln* mit insgesamt 30 Teilnehmenden durchgeführt. Anwesend waren Vertreter*innen verschiedener kommunaler Verwaltungskategorien und Größen (darunter Städte, Landkreise, Bezirke und Gemeinden) sowie Vertreter*innen von relevanten entwicklungspolitischen Institutionen auf Bundes- und Länderebene. Zunächst wurde im Workshop eine Auswahl der vorläufigen Ergebnisse der DIE-Studie präsentiert und anschließend wurde in drei Kleingruppen diskutiert. Die Diskussionen in den Kleingruppen orientierten sich an den drei

Themenbereichen ‚Themen Kommunalen Entwicklungspolitik‘, ‚Akteure Kommunalen Entwicklungspolitik‘ sowie ‚Kommunaler Förderungsbedarf und Schnittstellen/Kohärenz‘.⁴⁷ Die Ergebnisse wurden anschließend in der größeren Plenumsrunde vorgestellt und weiter erörtert.

Ferner wurden im Juni 2021 die Studienergebnisse auf der Bundeskonferenz der Kommunalen Entwicklungspolitik (Buko) präsentiert und so einer breiteren Fachöffentlichkeit für Diskussionen bereitgestellt.

4 Das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen: Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung

Dieses Kapitel zeigt die Ergebnisse eigener Analysen auf Grundlage der *Desk Study*, der explorativen Interviews, der Online-Befragung, der qualitativen Interviews sowie von Informationen, die während des Validierungs-Workshops weitergegeben wurden. Aussagen zur Sichtbarkeit Kommunalen Entwicklungspolitik werden getroffen und basierend auf der Online-Befragung grundlegende Aspekte des KEpol-Engagements im Überblick veranschaulicht. Anschließend wird deren Ausprägung etwa hinsichtlich einzelner Themenfelder genauer ausgeführt, wobei die Ergebnisse der qualitativen Interviews hinzugezogen werden. Des Weiteren wird die Motivation von Kommunen beleuchtet, entwicklungspolitisch aktiv zu werden. Hinsichtlich der Finanzierung und externen Unterstützung von Aktivitäten wird über die mit einem (potenziellen) Engagement verbundenen Hindernisse reflektiert. Dieses Kapitel schließt mit einer Einschätzung der befragten Akteure zu ihrem weiteren Engagement.

4.1 Sichtbarkeit Kommunalen Entwicklungspolitik

Die Relevanz entwicklungspolitischer Beiträge wird weitgehend auf Grundlage der Messkonzepte der OECD (ODA, OOF) festgehalten. Die Bezugsgröße sind hier die budgetwirksamen Ausgaben. Dabei werden Förderleistungen den Akteur*innen auf den Ebenen zugerechnet, für die sie primär ausgabenwirksam sind. SKEW-Förderleistungen für Kommunale Entwicklungspolitik werden daher als Bestandteil des BMZ-Etats dargestellt.

47 Der Online-Anhang A7 zeigt die Leitfragen der Kleingruppendiskussionen.

Ausgaben auf kommunaler Ebene, die nicht direkt durch übergeordnete Institutionen finanziert werden, sind zwar zusätzlich ODA-relevant und werden den Kommunen angerechnet. Allerdings liegen bislang Daten für die deutschen Kommunen nur ansatzweise vor. So steckt das (geschützte) ODA-Portal⁴⁸, das von der SKEW betrieben wird, derzeit noch in der Pilotphase und ist auf Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein begrenzt (Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2021). Damit Kommunen ihr Engagement melden können, ist ein Interesse der entsprechenden Bundesländer erforderlich. Zudem ist diese Meldung freiwillig und nur wenige Kommunen melden ihre Ausgaben. Deshalb umfasst die deutsche ODA-Statistik auf subnationaler Ebene faktisch nur die Bundesländer, und zwar weitgehend nur mit den kalkulatorischen Studienplatzkosten (Bohnet et al., 2018).

Auf der Grundlage diverser Datenquellen bietet Wegweiser Kommune ein Datenportal zum Monitoring der kommunalen SDG-Fortschrittsmessung für einzelne Kommunen. Für diese werden zusätzlich, falls vorhanden, einzelne kommunale Berichte eingestellt.⁴⁹ Der Wegweiser Kommune richtet sich an Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner*innen. Derzeit liegen Datensätze für die Jahre 2006–2019 vor. Zu den SDGs 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ und 17 „Partnerschaften zur Erreichung der Ziele“ wurden bisher noch keine Indikatoren identifiziert, die auf kommunaler Ebene flächendeckend verfügbar sind.⁵⁰ Dies bedeutet, dass auf diesem Portal wesentliche KEpol-relevante Informationen fehlen.

Darüber hinaus verhelfen Informationsmaterialien der kommunalen Verbände wie auch der SKEW der KEpol zu Sichtbarkeit. Auf ihren Webseiten informieren die Spitzenverbände über die Aktivitäten ihrer Mitglieder und die Ergebnisse eigener Erhebungen (DLT⁵¹; DST⁵²; DStGB⁵³). Die SKEW wiederum stellt auf ihrer Webseite umfassende Informationen, Hintergrundinformationen und Publikationen zur KEpol und deren Förderinstrumenten

48 <https://www.oda-kommunal.de/auth/login>

49 <https://www.wegweiser-kommune.de/>

50 Einzelne Kommunen verwenden bereits durchaus konkrete Indikatoren. Allerdings werden unterschiedliche Messgrößen für ähnliche Sachverhalte verwendet. Dadurch wird die Ermittlung aggregierter Größen und Vergleiche sehr erschwert.

51 <https://www.landkreistag.de/themen/entwicklungszusammenarbeit>

52 <https://www.staedtetag.de/themen/kommunal-global-engagiert-2019>

53 <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-135-kommunale-entwicklungszusammenarbeit/>

bereit.⁵⁴ Die Kommunen bilden ihr Engagement selber auf ihren Webseiten und auch in ihrer Pressearbeit ab.

Bislang sind nur wenige wissenschaftliche Arbeiten entstanden, die in Deutschland ausführliche Informationen zur KEpol vermitteln. Von zentraler Bedeutung ist die umfassende Studie aus 2008/2009, die das DIE im Auftrag der SKEW durchführte (Fröhlich & Lämmlin, 2009). Danach wurden noch einige weitere Studien vorgelegt, die Teilbereiche der KEpol in Deutschland zum Inhalt haben (Deutscher Landkreistag, 2020; Führ & Schnaidt, 2015; Public One, 2019; Statz & Wohlfarth, 2010).

4.2 Teilnahmestatistik der schriftlichen Befragung

Dieses Unterkapitel liefert einen Überblick über die Teilnahme an der schriftlichen Befragung. Dargestellt wird neben dem Vergleich von Teilnahme und Grundgesamtheit auch der Rücklauf, und zwar anhand von Kategorien wie Bundeslandzugehörigkeit sowie Zugehörigkeit zu Gemeindetypen. Darüber hinaus werden, was diesen letzten Aspekt angeht, auch Aussagen zu aktiven und inaktiven Kommunen getroffen. Bewertet wird die Teilnahme zudem im Vergleich zur Vorgängerstudie aus dem Jahr 2009⁵⁵ und zu weiteren Untersuchungen.

Nach der Datenbereinigung konnten für die Auswertung die Rückmeldungen von 442 kommunalen Verwaltungen berücksichtigt werden. Eine Einordnung als aktive Kommune wurde vorgenommen, sobald die Kommune in der Frage zu den Themenfeldern des KEpol-Engagements mindestens einen Aktivitätenbereich angegeben hatte. Vor diesem Hintergrund wurden 328 Kommunalverwaltungen als aktiv eingeordnet (74 %). Die restlichen 114 Kommunen (26 %) gaben keine Aktivitäten an und wurden somit als inaktiv klassifiziert. In der Vorgängerstudie aus dem Jahr 2009 waren insgesamt 203 gültige Fragebögen ausgewertet worden. Damals wurden von den teilnehmenden Kommunen 60 (ca. 30 %) als entwicklungspolitisch aktiv und 143 (ca. 70 %) als entwicklungspolitisch inaktiv klassifiziert (Fröhlich & Lämmlin, 2009, S. 91). Anhand des Vergleichs zwischen der vorliegenden

54 <https://skew.engagement-global.de/>

55 In der Vorgängerstudie wurde eine Grundgesamtheit von 12.671 Kommunen angenommen, welche generell auch kleine Kommunen (unter 2.000 Einwohner*innen) sowie verschiedene kommunale Kategorien ohne eine nennenswerte kommunale Verwaltung beinhaltete (vgl. Fröhlich & Lämmlin, 2009, S. 91).

Studie und der Vorgängerstudie wird deutlich, dass bei der Beteiligung an der Befragung der Rücklauf stark angestiegen ist. Im Vergleich zur Vorgängerstudie gaben erheblich mehr Kommunen eine KEpol-Aktivität an.⁵⁶

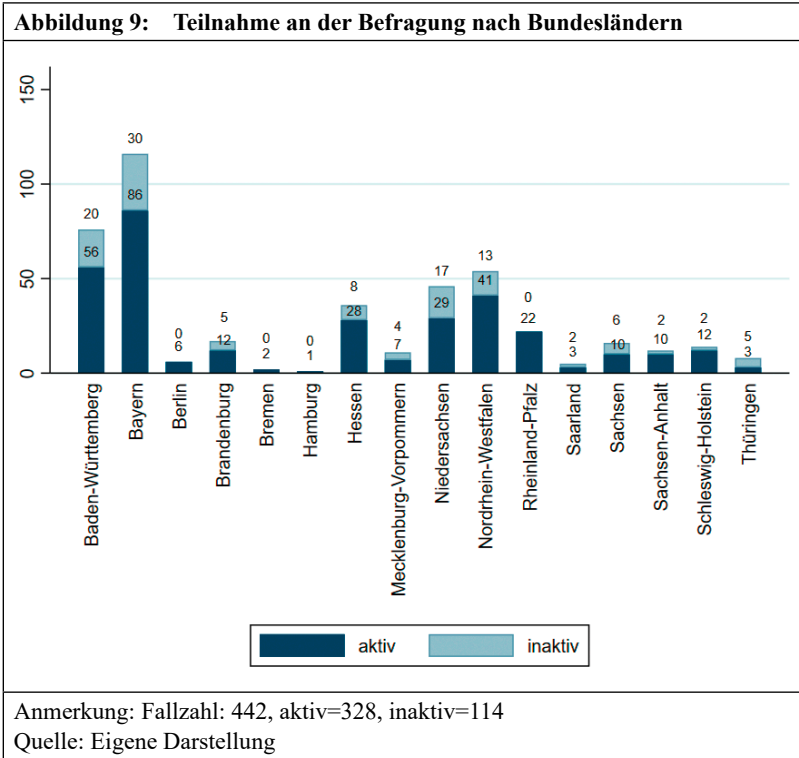
Tabelle 1: Teilnahme nach Bundesländern			
Bundesland	Anzahl angeschriebener Verwaltungen	Teilnahme (absolut)	Teilnahmerate (in %)
Baden-Württemberg	1.053	76	7,2
Bayern	1.455	116	8,0
Berlin	13	6	46,2
Brandenburg	216	17	7,9
Bremen	3	2	66,7
Hamburg	1	1	100
Hessen	433	36	8,3
Mecklenburg-Vorpommern	124	11	8,9
Niedersachsen	439	46	10,5
Nordrhein-Westfalen	427	54	12,6
Rheinland-Pfalz	195	22	11,3
Saarland	58	5	8,6
Sachsen	336	16	4,8
Sachsen-Anhalt	133	12	9,0
Schleswig-Holstein	174	14	8,0
Thüringen	210	8	3,8
Gesamt	5.270	442	8,4

56 Als Einschränkung sollte jedoch genannt werden, dass in der aktuellen Studie zwei neue Themenfelder mit ‚Aktivitäten für eine global nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030‘ und ‚Internationaler Fachaustausch‘ hinzugekommen sind. Außerdem unterscheiden sich die gewählten Erhebungsmethoden.

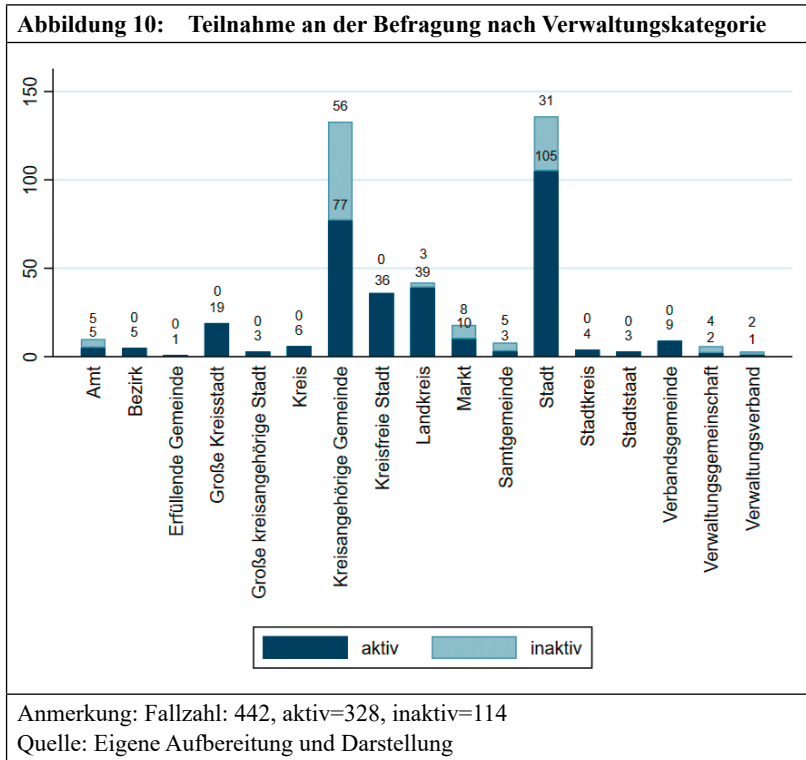
Die Ergebnisse anderer Studien bestätigen diese Tendenz und belegen das hohe entwicklungspolitische Engagement auf kommunaler Ebene.⁵⁷ So führte der Deutsche Landkreistag im Jahr 2018/19 eine Online-Befragung durch, um das entwicklungspolitische Engagement deutscher Landkreise zu erfassen (Deutscher Landkreistag, 2020). An dieser Befragung nahmen insgesamt 64 Landkreise teil, und somit fast 22 % der gesamten deutschen Landkreise. Von diesen 64 Landkreisen wurden 39 als entwicklungspolitisch aktiv eingestuft, was bedeutet, dass sie in der Befragung ein bestehendes, geplantes oder in der Vergangenheit ausgeübtes Engagement angegeben haben. Im Ergebnis standen in der Befragung 66 % aktive Kommunen 34 % inaktiven gegenüber (ebd.).

Tabelle 1 zeigt die Teilnahme an der aktuellen Befragung, sortiert nach Bundesländern. An der Online-Befragung beteiligten sich Kommunen aus allen Bundesländern, inklusive der Stadtstaaten. Die allgemeine Teilnehmerate betrug 8,4 %. Die Beteiligung aus Bayern und Baden-Württemberg war (in absoluten Zahlen) vergleichsweise hoch, mit einigem Abstand folgen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Dieses Bild relativiert sich allerdings vor dem Hintergrund der verhältnismäßig hohen Anzahl an (kleinen) Kommunen, die in den beiden erstgenannten Bundesländern angeschrieben wurden und anhand der bundeslandspezifischen Teilnehmeraten (siehe auch Abbildung 6, Kapitel 3). In Baden-Württemberg wurden insgesamt 1.053 Kommunen angeschrieben, in Bayern 1.455 und in Nordrhein-Westfalen (NRW) 427. Entsprechend beteiligten sich in Bayern ca. 8,0 % der angeschriebenen Kommunen (als gültige Fälle), in Baden-Württemberg 7,2 % und in NRW 12,6%. In Sachsen und Thüringen fielen die Teilnehmeraten mit rund 4,8 % für Sachsen und 3,8 % für Thüringen am niedrigsten aus.

57 Die zunehmende relative Bedeutung von KEpol geht auch aus den verfügbaren Datenbanken zu einzelnen Themenfeldern hervor. Dazu zählt die hohe und steigende Anzahl von Fairtrade-Towns (s. <https://www.fairtrade-towns.de/kampagne/staedtekte-und-staedteverzeichnis>) sowie von kommunalen Partnerschaften die über die RGRE-Datenbank (s. <https://www.rgre.de/partnerschaft/datenbank>) dargestellt werden können (Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), 2021).



Mit Blick auf die bundeslandspezifische Verteilung der (gültigen) teilnehmenden Kommunen in aktive und inaktive Kommunen (s. Abbildung 9), ist kein deutliches Muster zu erkennen. Es ist jedoch nennenswert, dass sich gerade aus Rheinland-Pfalz, Berlin, Bremen und Hamburg ausschließlich aktive Verwaltungen beteiligt haben. Ein Großteil der Rückmeldungen inaktiver Kommunen stammt hingegen aus Baden-Württemberg (N=20), Bayern (N=30) und Niedersachsen (N=17). Das sind etwa 59 % aller inaktiven Kommunen aus unserer Befragung. Diese Verteilung sollte als begrenzender Faktor bedacht werden, wenn es darum geht, die Ergebnisse hinsichtlich inaktiver Kommunen in allen Bundesländern zu verallgemeinern.



Werden die (gültigen) Rückmeldungen aktiver und inaktiver Kommunen nach ihrer Verwaltungskategorie betrachtet, fällt auf, dass die meisten inaktiven Kommunen zu den Verwaltungskategorien der kreisangehörigen Gemeinden und Städte zählen (Abbildung 10). Dies kann ebenfalls auf ihren hohen Anteil von rund 66 % an der Grundgesamtheit zurückgeführt werden (siehe Abbildung 7, Kapitel 3).

Bei den kreisfreien Städten, den Landkreisen und Kreisen konnte ein hoher Rücklauf und eine rege Teilnahme erzielt werden. Auch alle Stadtstaaten beteiligten sich an der Befragung sowie fünf der zwölf Berliner Bezirke. Bei anderen Gemeindeverbänden wie Ämtern, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften fiel die Beteiligung relativ gering aus.

4.3 Ausprägung und Intensität des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements

Kommunale Verwaltungen können sich in mehreren entwicklungspolitischen Themenfeldern engagieren. Im nachfolgenden Unterkapitel werden die Umfrageergebnisse zu den Aktivitäten der Kommunen ausgewertet. Zunächst wird dazu das Spektrum der Aktivitäten erläutert, wie diese auf einzelne Themenfelder verteilt sind und wie diese Themen durch politische Beschlüsse verankert sind. Darauf aufbauend werden die Ergebnisse zu den spezifischen Themenfeldern genauer betrachtet, und Vergleiche zur Vorgängerstudie gezogen, um die Ergebnisse einzuordnen.⁵⁸

Anschließend wird der Einfluss kommunaler Merkmale erörtert, den diese auf die Ausprägung und Intensität des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements haben. Zu diesen Merkmalen zählen die Größe (nach Einwohner*innenzahlen), die Finanzkraft (Haushaltssicherung oder Schulden pro Kopf), die Finanzierung der Aktivitäten und die Bedeutung von Schlüsselpersonen in der Verwaltung sowie politische Faktoren und die individuelle Motivation.

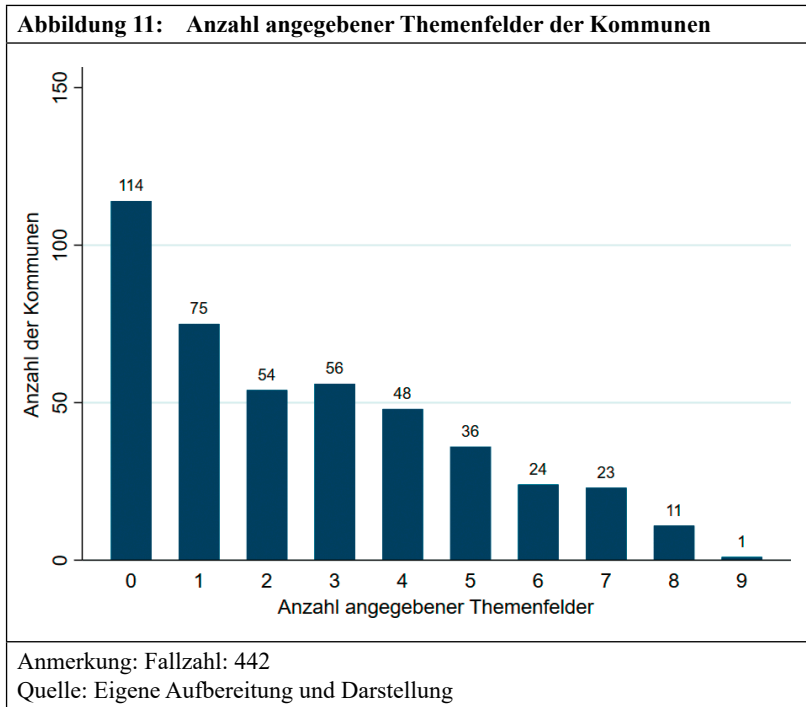
4.3.1 Engagement nach Themenfeldern

Viele Kommunen verfolgen mit Aktivitäten in mehreren Themenfeldern ein breites Aktivitätsspektrum.⁵⁹ Abbildung 11 liefert Hinweise auf die Anzahl und das Spektrum dieser Aktivitäten. So geben 77 % der aktiven Kommunen an, dass sie sich in mehr als einem Themenfeld engagieren. 23 % der aktiven Kommunen (N=75) haben Aktivitäten in nur einem Themenfeld angegeben. Rund 48 % der Kommunen engagieren sich in zwei bis vier Themenfeldern und mit 29 % führen vergleichsweise wenige Kommunen ein noch breiteres Engagement in mehr als vier Themenfeldern auf. Mit 3 % engagieren sich nur elf Kommunen umfassend in allen acht vorgegebenen Themenfeldern. Allerdings schließen sich die Themenfelder nicht gegenseitig aus. Insofern

58 Bereits in der Vorgängerstudie wurden die Kommunen zu den Themenfeldern befragt, in denen sie aktiv sind. Auch wenn der direkte Vergleich der Werte zwischen den beiden Studien aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden und der Verbreiterung der abgefragten Themen nur eingeschränkt möglich ist, sind grundsätzliche Veränderungstendenzen erkennbar und können diskutiert werden.

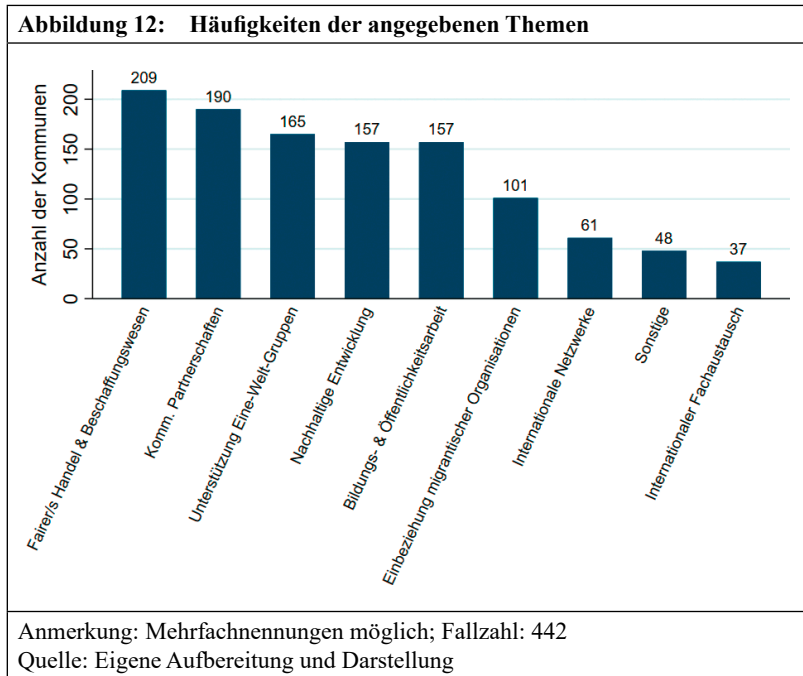
59 Für einen Überblick der Themenfelder siehe Kapitel 2.3 Themen Kommunaler Entwicklungspolitik.

kann ein bestehendes Engagement gleichzeitig als Aktivität in mehreren Themenfeldern dargestellt werden.



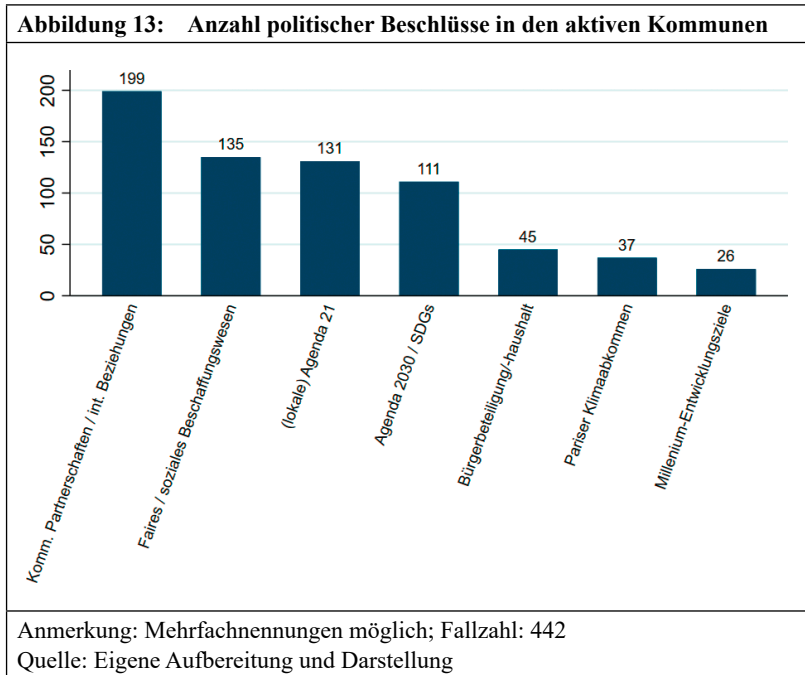
Das kommunale entwicklungspolitische Engagement ist recht ungleichmäßig auf die verschiedenen Themenfelder verteilt. Abbildung 12 veranschaulicht, wie häufig die Themen in der Befragung angegeben wurden. ‚Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschl. Fairer Handel‘ wurde von 64 % der aktiven Kommunen als häufigstes Themenfeld genannt. Darauf folgt mit 58 % der aktiven Kommunen das Themenfeld ‚Partnerschaften mit Entwicklungs- und Transformationsländern‘. 50 % der aktiven Kommunen verfolgen das Themenfeld ‚Unterstützung lokaler aktiver Eine-Welt-Gruppen‘, 48 % von ihnen das Themenfeld ‚Aktivitäten für eine global nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030‘. Weniger aktiv hingegen sind die Kommunen in den Themenfeldern ‚Einbeziehung von Bürger*innen mit Migrationsgeschichte und migrantischen Organisationen in die kommunale Eine-Welt-Arbeit‘, das von 31 % betrieben wird, ‚Entwicklungspolitische internationale Netzwerke‘ von 19 % sowie ‚Internationaler Fachaustausch

in der Daseinsvorsorge‘ von 11 % der aktiven Kommunen. Eine genauere Betrachtung der einzelnen Themenfelder folgt im Kapitel 4.3.3.



4.3.2 Politische Verankerung der KEpol durch Beschlüsse

Die unterschiedliche Bedeutung der Themenfelder wird ebenfalls anhand der Anzahl getroffener politischer Beschlüsse in den aktiven Kommunen deutlich (s. Abbildung 13). Politische Beschlüsse weisen darauf hin, wie einzelne Themen in der kommunalen Politik wahrgenommen werden und wie sie institutionell verankert sind. Generell wurden die meisten Beschlüsse zu ‚kommunalen Partnerschaften & int. Beziehungen‘ gefasst (von 61 % der aktiven Kommunen), gefolgt von ‚Faires/soziales Beschaffungswesen‘ (41 %) und ‚(Lokale) Agenda 21‘ (40 %). Mittlerweile haben zudem 34 % der aktiven Kommunen Beschlüsse zu ‚Agenda 2030/SDGs‘ gefasst. Dies zeigt, dass internationale Abkommen wie die Agenda 2030 als Bezugsrahmen für kommunales entwicklungspolitisches Engagement eine wesentliche Rolle spielen.



Im Rahmen der qualitativen Interviews wurde zudem deutlich, dass politische Beschlüsse in vielen Fällen ein erster wichtiger Schritt für nachfolgendes Engagement sind. Es gibt aber auch Fälle, in denen KEpol ein Betätigungsfeld der Verwaltungen ist, aber nicht Gegenstand des politischen Alltagsgeschäfts oder politischer Beschlüsse.

4.3.3 Themenfelder der KEpol

4.3.3.1 Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit

In der Befragung wurden ‚Schulen und weitere Bildungseinrichtungen‘ von den aktiven Kommunen als relevanteste Akteure ‚im Hinblick auf das entwicklungspolitische Engagement [der] Kommune‘ bewertet. Dabei wurde die Relevanz der Bildungseinrichtungen mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sowie politischen Parteien verglichen. Zudem gaben insgesamt 48 % der aktiven Kommunen an, im Themenfeld der ‚Entwicklungspolitischen Bildungs- und

Öffentlichkeitsarbeit‘ aktiv zu sein (N=157). Damit liegt dieses Themenfeld an vierter Stelle der Nennungen.

Im Vergleich zu den anderen Themenfeldern ist im Verlauf der Zeit unter den aktiven Kommunen eine generelle Abnahme der Bedeutung von ‚Entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit‘ von 80 % zum Zeitpunkt der Vorgängerstudie (2008) auf 48 % (2020) festzustellen. Dieser Bedeutungsverlust der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Laufe der Jahre gegenüber den anderen Themenfeldern lässt sich mit der veränderten BMZ-Förderung des kommunalen Engagements in Verbindung setzen. Bis 2013 ein eigener Haushaltstitel für KEpol-Aktivitäten eingeführt wurde, wurde die BMZ-Förderung für KEpol dem Bildungs-Haushaltstitel zugeordnet. Dies könnte die häufige Nennung der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2008/9 erklären. Überschneidungen zwischen Aktivitäten der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit mit anderen Themenfeldern können weiterhin nicht ausgeschlossen werden. Das gilt etwa für den Bereich ‚Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschl. Fairer Handel‘ oder für ‚Partnerschaften mit Entwicklungs- und Transformationsländern‘. Zudem bietet das breite SKEW-Portfolio die Möglichkeit, zu unterschiedlichen Themenfeldern Fördermaßnahmen von Projekten der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu beantragen.

4.3.3.2 Faire Beschaffung und Fairer Handel

Die Ergebnisse der vorliegenden Befragung spiegeln die hohe Bedeutung des Themenfeldes ‚Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschl. Fairer Handel‘ wider. 64 % der 328 aktiven Kommunen gaben an, in diesem am häufigsten genannten Themenfeld aktiv zu sein. Dies entspricht in etwa den Ergebnissen der Erhebung des Deutschen Landkreistages von 2018/19, wonach 60 % der Landkreise in diesem Bereich aktiv sind (Deutscher Landkreistag, 2020). Im Jahr 2008 gaben hingegen nur 50 % der Kommunen an, sich im Bereich ‚Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschl. Fairer Handel‘ zu engagieren (Fröhlich & Lämmlin, 2009, S. 123).

Die in der hier vorliegenden Studie qualitativ erhobenen Daten deuten darauf hin, dass dies an der zunehmenden Sichtbarkeit und Wahrnehmung des Themas in der Öffentlichkeit liegt. Teilweise üben zivilgesellschaftliche Akteure Druck auf kommunale Entscheidungsgremien aus, was zu politischen Beschlüssen führen kann. 137 von 328 aktiven Kommunen, insgesamt also 41 %, haben politische Beschlüsse zu ‚Fairem und sozialem

Beschaffungswesen‘ gefasst. Dies belegt, wie tief dieses Themenfeld politisch verankert ist.

Näheren Aufschluss über die Gründe für die Bedeutung dieses Handlungsfeldes geben die vertiefenden Interviews. Demnach würden durch das Thema Leitkonzepte wie globale Verantwortung, aber auch menschenrechtliche Fragen in besonderer Weise konkretisiert. Daher ließen sie sich auch besser als andere in der Öffentlichkeit vermitteln. Zudem könnten sich Stadtverwaltungen in diesem Bereich auf ein besonders ausgeprägtes zivilgesellschaftliches Engagement stützen und darauf aufbauen.

In Dortmund beispielsweise hat das KEpol-Engagement im Fairen Handel seinen Anfang genommen. Bereits 2003 gewann die Stadt den von der SKEW durchgeführten Wettbewerb „Hauptstadt des Fairen Handels“ zu diesem Thema und verwendete das Preisgeld für eine entsprechende Werbekampagne. Im Anschluss erwuchsen daraus weitere KEpol-Projekte. Die Stadt unterstützt auch heute Eine-Welt-Gruppen, Schulen und zivilgesellschaftliche Initiativen und initiierte Projektpartnerschaften.

Auch in Köln zählt der Faire Handel zu den KEpol-Schwerpunkten. 2017 erhielt die Stadt im von der SKEW ausgelobten gleichnamigen Wettbewerb die Auszeichnung als „Hauptstadt des Fairen Handels“. Seit 2011 ist Köln darüber hinaus *Fairtrade Town* und die Stadtverwaltung Mitglied der von der Zivilgesellschaft getragenen Steuerungsgruppe zu diesem Thema. Seit 2015 kooperiert die Stadt mit einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Partnerorganisationen, die die sogenannte „*Fairtrade Night*“ durchführen. Diese Veranstaltung bündelt Ausstellungen, Podiumsdiskussionen, Expert*innen-Gespräche und sonstige öffentlichkeitswirksame Aktionen. Zudem ist die Stadt im Bereich faire Beschaffung aktiv, wendet soziale und ökologische Kriterien bei der Beschaffung von Arbeitskleidung (etwa im Grünflächenamt) an, fördert in Kindertagesstätten und Schulen die Verwendung von fairem Spielzeug und anderen Lernmaterialien und stellt ihre Erfahrungen dem von der SKEW/Engagement Global und der GIZ herausgegebenen „Kompass Nachhaltigkeit in der Öffentlichen Beschaffung“ zur Verfügung.

Trotz dieser Relevanz des Themas im weiteren KEpol-Spektrum kamen in den Interviews Herausforderungen zur Sprache, wenn es darum geht, es nachhaltig zu etablieren. Dies gilt nach Angaben eines Mitarbeiters des Rhein-Kreises Neuss insbesondere und im engeren Sinne für den Bereich ‚Faire und nachhaltige Beschaffung‘. Die Kooperation in diesem Bereich zwischen verschiedenen Ämtern der kommunalen Verwaltung ist

unerlässlich und das Thema verlangt somit eine gute Personalausstattung. Unter anderem im Hinblick auf rechtliche Grundlagen, etwa bei der Verleihung von Gütesiegeln, ist die Thematik hochkomplex. Um eine Basis für notwendige (politische) Beschlüsse auf kommunaler Ebene zu schaffen, sind zeitintensive Sensibilisierungsmaßnahmen erforderlich. So ist beispielsweise nur wenigen Menschen die Bedeutung der öffentlichen Beschaffung für die Menschenrechte bewusst (vgl. Müngersdorff & Stoffel, 2020).

Große Städte und Kommunen haben es vor diesem Hintergrund vergleichsweise leichter, faire Beschaffung zu etablieren. Dies liegt an ihren oftmals eher vorhandenen finanziellen und personellen Kapazitäten, nicht zuletzt für Koordinierungstätigkeiten innerhalb der Verwaltung. Kleinere Kommunen engagieren sich dagegen stark im Bereich Fairer Handel, der dort nicht selten dem Einstieg in die KEpol dient. In den qualitativen Interviews wurde das Thema von den Befragten als vergleichsweise niedrigschwellig beschrieben, was an seiner breiten zivilgesellschaftlichen Unterstützung und den relativ geringen bürokratischen Hürden liegt. Entsprechend ist es in der öffentlichen Wahrnehmung sehr präsent und die Sensibilisierungserfordernisse sind im Vergleich zur fairen Beschaffung niedriger. Im Sinne einer Hebelwirkung können auch privatwirtschaftliche Unternehmen in Projekte eingebunden werden.

Schon früh waren die SKEW und das BMZ in der Förderung dieses Themenfeldes aktiv. So beispielsweise mit dem 2007 gegründeten Netzwerk Faire Beschaffung, mit dem „Kompass Nachhaltigkeit“⁶⁰ oder mit dem bereits 2003 vom BMZ initiierten Wettbewerb Hauptstadt des Fairen Handels, der alle zwei Jahre stattfindet. 2019 reichten 100 Kommunen eine Bewerbung für diesen Wettbewerb ein. Zudem stellt die SKEW Informationsmaterialien zur Verfügung und berät oder schult Kommunen in diesem Themenfeld.⁶¹ Auch die Bundesländer engagieren sich stark in der Förderung des Fairen Handels.⁶²

60 <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/>

61 <https://skew.engagement-global.de/fairer-handel-und-faire-beschaffung.html>

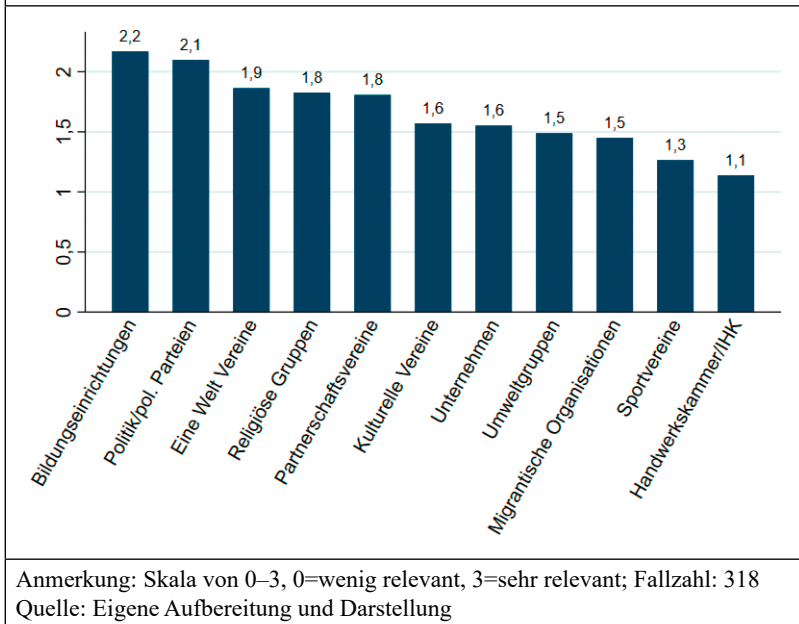
62 <https://ez-der-laender.de/themen-und-trends/fairer-handel>

4.3.3.3 Unterstützung lokaler aktiver Eine-Welt-Gruppen

In der Befragung gaben 50 % der aktiven Kommunen (N=165) an, dass sie sich im Handlungsfeld ‚Unterstützung lokaler aktiver Eine-Welt-Gruppen‘ engagieren. Es ist damit nach den Themenfeldern ‚Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschl. Fairer Handel‘ sowie ‚Kommunale Partnerschaften in Entwicklungs- und Transformationsländern‘ das am dritthäufigsten Genannte. Wie bereits erwähnt, kann sich ein Projekt im Bereich der Unterstützung lokaler aktiver Eine-Welt-Gruppen zugleich auch mit Inhalten der anderen Themenfelder befassen, so etwa im Bildungsbereich oder im Fairen Handel.

Die relative Bedeutung der ‚Unterstützung lokaler aktiver Eine-Welt-Gruppen‘ hat sich gegenüber der Vorgängerstudie nur wenig verändert. Während 47 % der aktiven Kommunen im Jahr 2008 angaben, in diesem Themenfeld aktiv zu sein (Fröhlich & Lämmlin, 2009, S. 123), waren es 50 % zum Jahresende 2020. Der DLT-Studie 2018/19 zufolge unterstützten 55 % der deutschen Landkreise lokale Initiativen bei der entwicklungspolitischen Arbeit (Deutscher Landkreistag, 2020).

Wie im Rahmen der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit bereits beschrieben, wurden außerdem die aktiven Kommunen in der vorliegenden Befragung um eine Relevanzbewertung verschiedener zivilgesellschaftlicher, öffentlicher und privatwirtschaftlicher Akteure gebeten (s. Abbildung 14). Während die ‚Schulen und weiteren Bildungseinrichtungen‘ als relevanteste Akteure identifiziert wurden (durchschnittliche Bewertung von 2,2; die Skala reichte von 0=‘wenig relevant‘ bis 3=‘sehr relevant‘), wurden auch weitere zivilgesellschaftliche Akteure wie die Eine-Welt-Vereine (1,9), die ‚Kirchen und religiöse Gruppen‘ (1,8) oder ‚Kommunalpartnerschaftsvereine‘ (1,8) als relevant für das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen bewertet.

Abbildung 14: Durchschnittliche Relevanzbewertungen – aktive Kommunen

Verschiedene öffentliche Förderprogramme fördern es, dass zivilgesellschaftliche Akteure in entwicklungspolitisch aktiven Kommunen unterstützt und eingebunden werden. Zivilgesellschaftliche Akteure wie lokale Eine-Welt-Gruppen werden auch direkt durch das BMZ oder die Engagement Global unterstützt.⁶³ Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das Engagement der Bundesländer, die direkt am Eine-Welt-Promotor*innen-Programm beteiligt sind. Mit dieser Arbeit wird versucht, Kommunen neben vielen anderen entwicklungspolitischen Themen auch für ein Engagement im Bereich Fairer Handel zu „begeistern“ (Interview mit dem Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz).

63 <https://www.engagement-global.de/agp-aktionsgruppenprogramm.html>

4.3.3.4 Einbeziehung von Bürger*innen mit Migrationsgeschichte und migrantischen Organisationen in die kommunale Eine-Welt-Arbeit

In der Befragung wurde dieses Inlands-Themenfeld mit 31 % am seltensten genannt (N=101). Dieser Wert ähnelt dem in der Vorgängerstudie, in der 32 % der aktiven Kommunen eine Aktivität angaben (Fröhlich & Lämmlin, 2009, S. 123). Die Relevanzwahrnehmung migrantischer Organisationen fällt im Vergleich zu anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren durchschnittlich geringer aus (durchschnittliche Bewertung: 1,5; Bildungseinrichtungen im Vergleich 2,2 oder Eine-Welt-Vereine 1,9).

Die absolute Zahl engagierter Kommunen hat sich durch die gestiegene Rücklaufquote und die Anzahl aktiver Kommunen im Vergleich zu 2009 aber erhöht, auch angesichts der im letzten Jahrzehnt zunehmenden Fluchtzuwanderung in Deutschland. Kommunen haben bei der Aufnahme und Integration von Migrant*innen (zu denen auch Geflüchtete zählen) eine zentrale Bedeutung. Auch die Zivilgesellschaft ist in diesem Bereich aktiver geworden. Kommunen verstehen das Thema als Möglichkeit, die Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten und insgesamt kultureller Vielfalt zu nutzen, um die Kommunale Entwicklungspolitik zu stärken (Höck & Krier, 2020; IMAP GmbH & Hunger, 2020). Ferner nannten kommunale Vertreter*innen in den qualitativen Interviews die Fluchtbewegungen im Zusammenhang mit dem Syrien-Krieg als einen generellen Motivationsgrund für ihr KEpol-Engagement im Sinne der Wahrnehmung internationaler Verantwortung.

Trotz des im Vergleich zu anderen Bereichen geringeren Bedeutungszuwachses, ist zu erwarten, dass auch künftig die Thematik von hoher Bedeutung sein wird. Die qualitativen Interviews haben zudem gezeigt, dass in vielen Städten nicht explizit zwischen ‚migrantischen Organisationen‘ und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren getrennt wird. Letztere wurden bereits im vorherigen Unterkapitel thematisiert.

Die SKEW verfügt mit ‚Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene‘ über ein spezifisches Themenfeld mit verschiedenen Angeboten. Beispielsweise gibt es in diesem Feld den Wettbewerb ‚Kommune bewegt Welt‘ sowie die bundesweiten und regionalen Netzwerke ‚Migration und Entwicklung auf lokaler Ebene‘, die für gemeinsame entwicklungspolitische Aktivitäten von Kommunen und migrantischen Akteuren werben und dazu Beratung anbieten.

4.3.3.5 Aktivitäten für eine global nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030

Von den aktiven Kommunen gaben in der Befragung insgesamt 48 % an, dass sie ‚Aktivitäten für eine global nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030‘⁶⁴ verfolgen (N=157). Außerdem kreuzten 34 % der aktiven Kommunen an, dass ein politischer Beschluss zur ‚Agenda 2030/ Nachhaltigkeitsziele (SDGs)‘ getroffen wurde (N=112). Im Vergleich dazu haben nur 8 % der Kommunen (N=26) einen politischen Beschluss zu den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) aufgeführt. 44 % der Kommunen (N=144) hingegen nannten Beschlüsse zur ‚Agenda 21 bzw. zur Lokalen Agenda 21/lokale Nachhaltigkeitsstrategie‘. Einen Beschluss zum ‚Pariser Klimaabkommen‘ gaben 12 % der aktiven Kommunen (N=40) an. Somit hat eine bedeutende Anzahl von Kommunen das Ziel nachhaltiger Entwicklung im Blick. Das Ziel wurde außerdem zunehmend mit politischen Beschlüssen verankert und ist somit auch strategisch verstärkt eingebunden.

Da die Agenda 2030 zum Zeitpunkt der Durchführung der Vorgängerstudie noch nicht verhandelt wurde, erfolgte seinerzeit keine Abfrage zum Themenfeld *Aktivitäten für eine global nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030*. Fröhlich und Lämmelin (2009, S. 16) thematisieren jedoch bereits eine mögliche Berücksichtigung von ‚Lokale[n] Agenda-21-Aktivitäten‘; Klimaschutz bzw. umweltschonende Maßnahmen in der eigenen Kommune‘.

Die SKEW unterstützt Kommunen über das Themenfeld ‚Global Nachhaltige Kommune‘ dabei, ihre Aktivitäten auf die Agenda 2030 auszurichten (Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2016). Im Rahmen dieses Themenfeldes stellt sie beispielsweise eine Musterresolution zur Agenda 2030⁶⁵ zur Verfügung, organisiert Fachveranstaltungen zum Erfahrungsaustausch und begleitet Kommunen bei der Erstellung von kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien.

64 Das Themenfeld ‚Aktivitäten für eine global nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030‘ kann zu einer Unschärfe bei der Abfrage von Aktivitäten führen. In der Antwortkategorie ist durch den Verweis auf eine ‚globale‘ nachhaltige Entwicklung zwar eine Einschränkung auf den internationalen (Wirkungs-)Bezug vorgenommen worden. Die Zuordnung kommunaler Aktivitäten lag zuletzt aber im Ermessen der ausfüllenden Person.

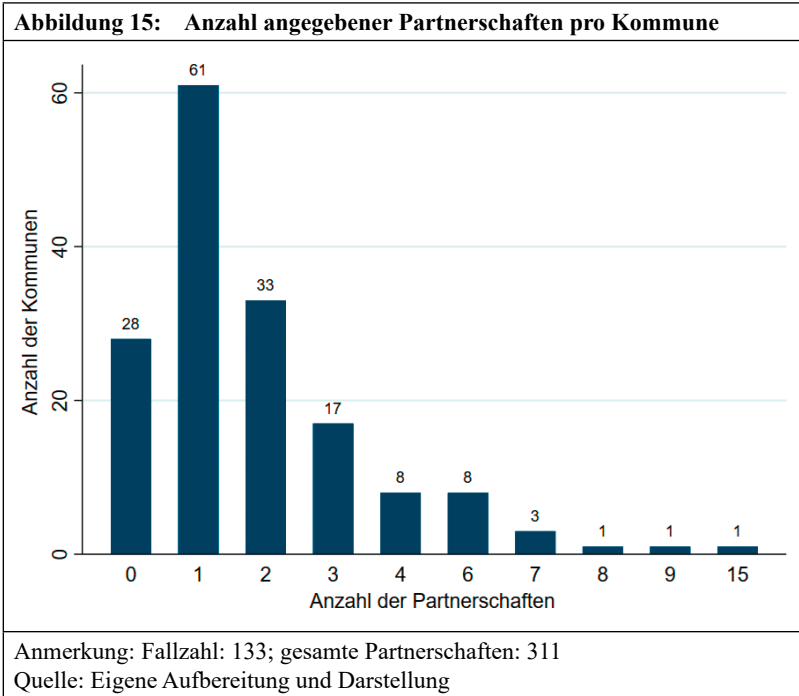
65 <https://skew.engagement-global.de/global-nachhaltige-kommune.html>

4.3.3.6 Partnerschaften mit Entwicklungs- und Transformationsländern

Deutsche Kommunen pflegen eine Vielzahl und unterschiedliche Typen von kommunalen Partnerschaften (Drees, 2019). Dies zeigt deutlich die Datenbank der kommunalen Partnerschaften deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise (Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), 2021). Die Datenbank wurde von den kommunalen Spitzenverbänden und der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas erstellt, und zwar in Kooperation mit der SKEW. Die Datenbank führt insgesamt rund 6.500 Verbindungen deutscher Kommunen mit Partnerkommunen in der ganzen Welt auf. Dazu gehören nicht nur KEpol-relevante Verbindungen im Globalen Süden, sondern auch solche in Europa und in Ländern des Globalen Nordens. Mit Verbindungen sind hier Partnerschaften, Freundschaften, Kontakte und Projektpartnerschaften gemeint. Die Eintragungen und die Aktualisierung der Datensätze basieren auf freiwilligen Meldungen der Kommunen. Es kann daher keine Aussage darüber getroffen werden, ob tatsächlich alle bestehenden Verbindungen verzeichnet sind. Ferner ist unbekannt, ob die angegebenen Verbindungen auch aktiv gepflegt werden.

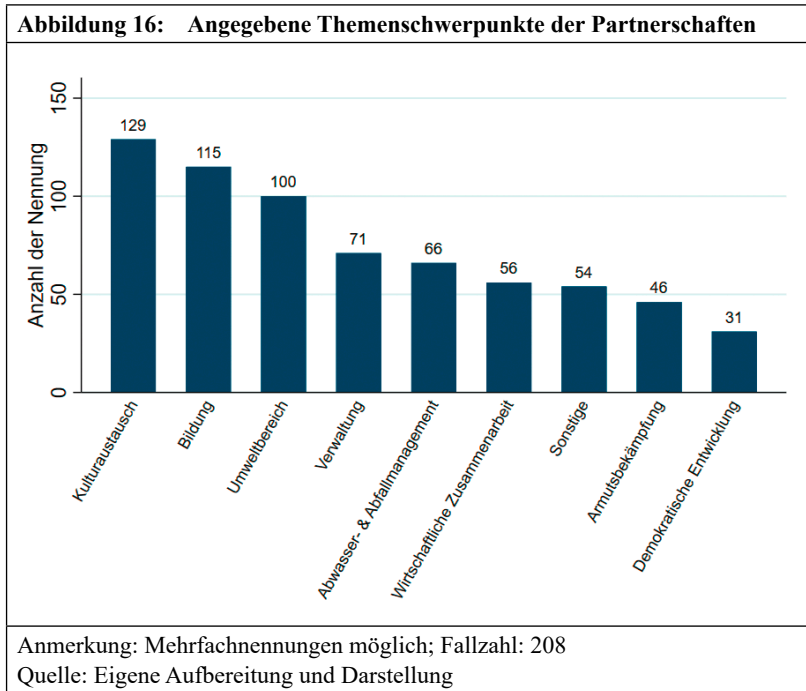
Die Befragung in dieser aktuellen Studie bestätigt, dass es eine Vielzahl von Partnerschaften gibt. Das Themenfeld ‚Kommunale Partnerschaften in Entwicklungs- und Transformationsländern‘ bildet mit 58 % engagierter aktiver Kommunen (N=190) das zweitaktivste Themenfeld. In der aktuellen Befragung konnten 311 partnerschaftliche Verbindungen mit dem Globalen Süden erfasst werden (s. Abbildung 15). Zusätzlich hat mit 69 % eine sehr hohe Zahl der aktiven Kommunen (N=227) politische Beschlüsse zu ‚Kommunalen Partnerschaften und internationalen Beziehungen‘ getroffen. Damit ist dies der Themenbereich mit den meisten politischen Beschlüssen.

Die hohe Bedeutung dieses Themenfeldes deckt sich auch mit den Angaben aus der Vorgängerstudie (Fröhlich & Lämmelin, 2009, S. 105), in der ebenfalls 58 % der aktiven Kommunen ihr Engagement gemeldet hatten.



Es fällt auf, dass Kommunen mit nur einer Partnerschaft am häufigsten vertreten sind (46 %). Zahlreiche Kommunen führen jedoch auch zwei (25 %) oder mehr als zwei Partnerschaften (29 %) auf.

Die Kommunen machten zu 208 (67 %) der 311 erfassten Partnerschaften zusätzliche Angaben. Auf Grundlage dieser Zusatzinformationen können Aussagen über Themenschwerpunkte, Finanzierung und über die durchschnittliche Bewertung der Beziehungen getroffen werden. Abbildung 16 veranschaulicht, dass der Kulturaustausch mit 62 % der am häufigsten genannte Themenschwerpunkt kommunaler Partnerschaften mit dem Globalen Süden ist. In weiteren 55 % der Partnerschaftsbeziehungen wurden der Bildungs- und in 48 % der Umweltbereich als zweit- und dritthäufigste Themenschwerpunkte angegeben.



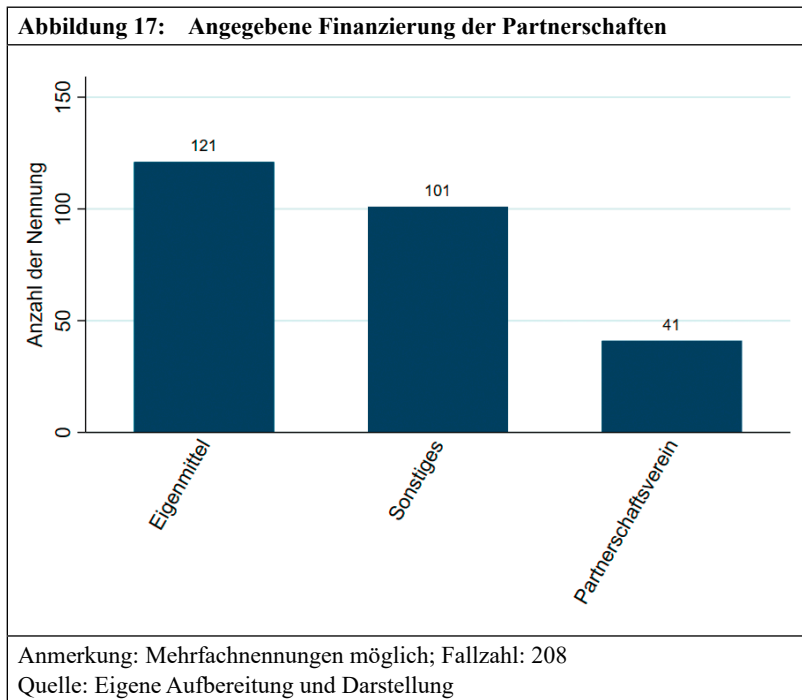
Vergleichsweise seltener erfolgt eine schwerpunktmäßige thematische Zusammenarbeit zu ‚Kernkompetenzen‘⁶⁶ der Kommunen in den Bereichen ‚Verwaltung‘ (34 %) und ‚Abwasser- & Abfallmanagement‘ (32 %). Bemerkenswerterweise werden ‚Armutsbekämpfung‘ (22 %) und ‚Demokratische Entwicklung‘ (15 %) am seltensten angegeben. Dies könnte damit zusammenhängen, dass sie eher im Aufgabenbereich des Bundes verortet werden oder im Fall ‚Demokratische Entwicklung‘ zur Kategorie ‚Verwaltung‘ gezählt wurden.

Die im Jahr 2020 durchgeführte Studie des DLT stützt die dargestellten Befunde zu thematischen Prioritäten in den kommunalen Partnerschaften. Ebenso weist sie auf die besonderen Kompetenzen kommunaler Akteure hin. Der DLT-Studie zufolge können sich Landkreise Partnerschaften vor allem zu den Themenbereichen Klimafolgen und Klimaanpassung sowie zu

66 An dieser Stelle ist erneut auf die Option der Mehrfachnennungen hinzuweisen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass sich Aktivitäten im ‚Umweltbereich‘ oder zu ‚Demokratischer Entwicklung‘ unter ‚Kernkompetenzen‘ subsummieren lassen.

Abfallentsorgung und -recycling vorstellen. Als weitere mögliche Themen wurden infrastrukturelle Probleme, gesundheitliche Herausforderungen und Tourismus genannt.

Mit Blick auf die Frage „Wie finanzieren Sie die Zusammenarbeit mit Ihrer Partnerkommune?“, wurde insbesondere die Aufwendung von ‚Eigenmitteln‘ sowie ‚Sonstiges‘ angegeben (s. Abbildung 17). Im Textfeld zu ‚Sonstiges‘ wurden insgesamt 37-mal die SKEW und weitere 16-mal Fördermittel des Bundes, des BMZ oder der Engagement Global genannt. Des Weiteren wurden auch unspezifisch ‚Förderungen‘ oder ‚Mischungen‘ ohne explizite Nennung der Fördergeber*innen angegeben. Partnerschaftsvereine wurden schließlich 41-mal als Finanzierungsquelle genannt.



Laut Befragung werden kommunale Partnerschaften zwar tendenziell, aber nicht uneingeschränkt als positiv bewertet. Auf einer Skala von 0–5 – mit hohen Werten für eine positive Bewertung – werden sie als eher stabil (3,5), als eher regelmäßig im Kontakt (3,4), eher mit Mehrwert für die eigene Kommune (3,0) und als eher auf Augenhöhe (3,1) stattfindend eingeordnet.

Die qualitativen Interviews geben zusätzlich Aufschluss über diese Einordnung. In vielen wurde auf die besondere Bedeutung kommunaler Partnerschaften hingewiesen, weil sie den direkten Kontakt und Austausch mit dem Globalen Süden erlauben. Sie seien im Gegensatz zu Kooperationsbeziehungen zwischen Nationalregierungen zudem krisenresistenter. So können kommunale Partnerschaften auch in den Zeiten aufrechterhalten werden, in denen aus politischen Gründen die (Entwicklungs-)Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regierungen ausgesetzt sei. Ein Beispiel dafür ist die Klimapartnerschaft der Stadt Köln mit der nicaraguanischen Kommune Corinto. Zudem seien kommunale Partnerschaften für Mitarbeitende der Kommunalverwaltungen besonders interessant. Denn sie ermöglichen es ihnen, sich zusätzliche und auch für die Arbeit in der deutschen Kommune relevante Kompetenzen anzueignen, wie etwa im Bereich interkulturelle Verständigung. Entsprechend bezeichnete ein Mitarbeiter des Rhein-Kreises Neuss dessen Partnerschaft mit einer kolumbianischen Stadt als die „vielfältigste“ unter den verschiedenen KEpol-Aktivitäten seiner Kommune.

Partnerschaften unterscheiden sich beträchtlich in ihrer Dauer, Intensität und Funktionsfähigkeit. Nicht wenige existieren nur ‚auf dem Papier‘. Da persönliche Begegnungen etwa im Rahmen gegenseitiger Besuche von besonderer Bedeutung sind, hat auch COVID-19 die Partnerschaften vor besondere Herausforderungen gestellt. Dasselbe gilt für Partnerschaften mit Kommunen in Krisengebieten, obwohl diese durch Aktivitäten im Bereich ‚Nothilfe; Initiativen und Organisation von Spendenaufrufen für die Hilfe in Krisengebieten‘ auch gestärkt werden können. Die COVID-bedingten Reisebeschränkungen führten dazu, dass neue digitale Austauschformate genutzt wurden.

In der Gesamtschau verdeutlichten die qualitativen Interviews, dass Partnerschaften dann gut funktionieren, wenn sie an den Bedürfnissen im Globalen Süden anknüpfen. Aber gleichzeitig in der deutschen Kommune einen erkennbaren Mehrwert liefern, indem sie beispielsweise den Kulturaustausch beleben und gemeinsames Lernen ermöglichen. Ein Mitarbeiter des Rhein-Kreises Neuss wies zudem darauf hin, dass es hilfreich sei, wenn die sprachlichen Barrieren möglichst gering sind und so problemlos auch über soziale Medien interagiert werden kann.

Das Ideal einer ‚Partnerschaft auf Augenhöhe‘ wird angesichts der finanziellen Unterschiede allerdings nur bedingt erreicht. So wurde in Aalen die Erfahrung gemacht, dass „... uns manchmal nach dem Mund geredet...“ wird und Projektanfragen weniger nach Bedarf, als abhängig von

Fördermöglichkeiten formuliert werden. Jenseits sprachlicher Kenntnisse erschweren teils auch kulturelle Unterschiede die Verständigung über (mögliche) Projektprioritäten: Einen Vorschlag von deutscher Seite abzulehnen, würde in der Partnerkommune als unhöflich wahrgenommen.

Den Interviews lassen sich des Weiteren typische Entwicklungen kommunaler Partnerschaften entnehmen. Ein gängiges Muster ist es, dass engagierte Privatpersonen mit Erfahrungen im entsprechenden Partnerland die Kommunen um Unterstützung anfragen. So kam etwa im Landkreis Reutlingen die Partnerschaft mit einer südafrikanischen ländlichen Region durch eine solche Vermittlung zustande. Die betreffende Privatperson hatte sich an den Landrat gewandt, um eine mögliche Partnerschaft anzuregen. In Aalen wurde die Partnerschaft mit einer Stadt in Mosambik durch den für das Land zuständigen Honorarkonsul initiiert. In den letzten Jahren unterstützt zudem die SKEW verstärkt die Vermittlung kommunaler Partnerschaften, so etwa im Falle der Partnerschaft zwischen Lauenburg in Schleswig-Holstein und einer Stadt in Palästina. Insbesondere im Falle kleinerer Kommunen oder von Landkreisen ist die Unterstützung der politischen Spitze wichtig, damit eine Partnerschaft zustande kommt.

Ausgelobte Preise sind ein wichtiges Instrument, um einen Anreiz für diese Art der Zusammenarbeit mit dem Globalen Süden zu schaffen. Dazu zählt der Deutsche Nachhaltigkeitspreis „Globale Partnerschaften – Kommunale Partnerschaften“, der im Rahmen des Deutschen Nachhaltigkeitstages verliehen wird. Er würdigt herausragende Kooperationen deutscher Städte, Kommunen und Landkreise mit Kommunen im Globalen Süden (Dick, Marschall & Wingens, 2020). Die SKEW verfügt mit dem Themenfeld ‚Kommunale Partnerschaften und internationale Kommunalbeziehungen‘ zudem über ein spezialisiertes Themenfeld für Partnerschaftsbeziehungen. Im Rahmen dieses Themenfeldes sind sowohl die konkrete Unterstützung bei der Vermittlung von Partnerschaften oder beim Ausbau einer bestehenden Beziehung möglich. Aber auch finanzielle Förderungen oder die Förderung von Personalmitteln.

Eine besondere Bedeutung haben die bereits genannten Klimapartnerschaften, die auf eine fachliche Zusammenarbeit deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise mit Kommunen aus Afrika, Lateinamerika und Asien in den Bereichen Klimaschutz und Klimafolgenanpassung abzielen⁶⁷. So engagiert sich der Enzkreis bereits seit 2011 im Masasi-Distrikt in Tansania. Neben der Installation von vier kleinen Biogasanlagen liegt der Schwerpunkt bisher

67 <https://skew.engagement-global.de/kommunale-klimapartnerschaften.html>

auf der Versorgung von Gesundheitseinrichtungen mit Solarstrom (vgl. Kasten 3).⁶⁸

Kasten 3: Die Klimapartnerschaft des Enzkreises mit dem Masasi-Distrikt im Süden Tansanias

Die Partnerschaft des Enzkreises mit dem Masasi-Distrikt und der Stadt Masasi im Süden Tansanias besteht seit 2011 als eine der sogenannten Klimapartnerschaften im Rahmen des SKEW-Projekts ‚50 kommunale Klimapartnerschaften‘. Im Jahr 2020 wurde die Partnerschaft mit der Unterzeichnung einer Partnerschaftsurkunde weiter formalisiert.

Auf Basis der Unterstützung der SKEW sowie durch private Spenden (u.a. Benefizkonzerte) konnten bisher zahlreiche Projekte in den Bereichen der (erneuerbaren) Energieversorgung sowie Gesundheit durchgeführt werden. Insbesondere die Installation einer Solarstromanlage mit Batteriespeicher am Mkomaindo Hospital sowie der Aufbau 27 weiterer Solarsysteme auf Gesundheitsstationen im Masasi-Distrikt werden als Erfolge dieser Partnerschaft herausgestellt. Es konnte zudem eine Klinikpartnerschaft zwischen dem Mkomaindo Hospital und den Enzkreiskliniken Mühlacker initiiert werden.

Neben diesen beiden Themenschwerpunkten bildet die Bildungsförderung – u.a. in Kooperation mit lokalen Bildungseinrichtungen – mittlerweile einen weiteren Schwerpunkt der Partnerschaft. In diesem Rahmen konnten neben dem Austausch von Schüler*innen auch Schulen in der Stadt Masasi und im Distrikt durch Unterrichtsmaterialien und bauliche Maßnahmen unterstützt werden.

2012 wurde zusätzlich zum Engagement der kommunalen Verwaltung ein Partnerschaftsverein von zivilgesellschaftlich aktiven Personen gegründet. Der Verein engagiert sich sowohl gemeinsam mit der kommunalen Verwaltung als auch mit eigenen Projekten.

Fazit: Die Klimapartnerschaft des Enzkreises mit dem Masasi-Distrikt im Süden Tansanias verdeutlicht, dass Partnerschaftsprojekte konkrete Wirkungen entfalten können. Außerdem beweist sie die Bedeutung der engen Verknüpfung der Auslandsaktivitäten mit den Aktivitäten vor Ort (etwa im Bildungs- oder Gesundheitsbereich) sowie die der Zusammenarbeit mit anderen lokalen Akteuren (Zivilgesellschaft – Partnerschaftsverein, Bildungseinrichtungen, Kliniken). Durch das Beispiel wird auch ein weiteres Element sichtbar, und das ist – ganz im Sinne der Agenda 2030 – die Wechselwirkung zwischen den Themen Klimaschutz, Energie, Gesundheit und Bildung. Zudem wird schließlich der positive Einfluss der BMZ- und SKEW-Förderungen für die Entwicklung des Partnerschaftsvorhabens veranschaulicht.

Quelle: Interview mit dem Enzkreis

68 <https://www.enzkreis.de/Kreis-Verwaltung/Internationales-Europa/Masasi-Tansania/>

4.3.3.7 Internationaler Fachaustausch in der Daseinsvorsorge

Im Rahmen des internationalen Fachaustausches, beispielsweise im Bereich der Daseinsvorsorge, können sich kommunale Verwaltungen des Globalen Nordens mit Verwaltungen des Globalen Südens über Austauschprojekte gegenseitig kommunales Fach- und Expertenwissen vermitteln.

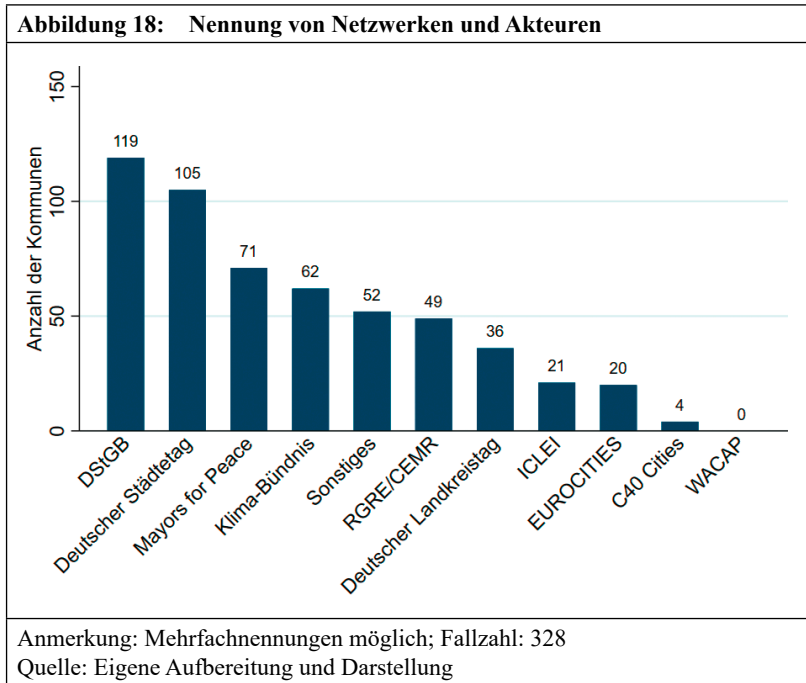
Der ‚internationale Fachaustausch in der Daseinsvorsorge‘ ist mit 11 % der aktiven Kommunen (N=37) das Themenfeld, das in der vorliegenden Befragung am seltensten angegeben wurde.

Im Rahmen des internationalen Fachaustauschs findet häufig eine Zusammenarbeit mit den Bundesländern statt, die selber Partnerschaften mit einzelnen Ländern unterhalten. Während sich Nordrhein-Westfalen in Ghana engagiert, arbeitet Rheinland-Pfalz seit vielen Jahren mit Ruanda zusammen. Der Fachaustausch erfolgt unter Einbindung gesellschaftlicher Akteure, die in einem bestimmten Themenfeld (etwa beim wirtschaftlichen Strukturwandel) über besondere Expertise verfügen oder eine Schlüsselposition innehaben. In Rheinland-Pfalz waren Hochschulen beteiligt, in Nordrhein-Westfalen die Handelskammern. Des Weiteren gibt es SKEW-geförderten Fachaustausch zwischen kommunalen Verwaltungen. So etwa mit Blick auf nachhaltiges Verwaltungshandeln in NRW, um die deutschen und ghanaischen Kommunen zu stärken.⁶⁹ Aus SKEW-Sicht gehört dieses Projekt allerdings zum Handlungsfeld ‚Kommunale Partnerschaften und internationale Kommunalbeziehungen‘. Auch damit wird deutlich, dass sich die Themenfelder teilweise überlappen.

4.3.3.8 Entwicklungspolitische internationale Netzwerke

In der Befragung haben 19 % der Kommunen (N=61) angegeben, im Themenfeld ‚Entwicklungspolitische internationale Netzwerke‘ aktiv zu sein. Eine genauere Aufschlüsselung der Nennung von entwicklungspolitischen Netzwerken zeigt Abbildung 18. Im Vergleich zur Beteiligung an nationalen Netzwerken sind nur wenige Kommunen in internationalen Netzwerken aktiv.

69 <https://skew.engagement-global.de/kommunaler-fachaustausch-nordrhein-westfalen-ghana.html>



Das Engagement deutscher Kommunen auf internationaler Ebene geht in aller Regel von großen Kommunen aus (s. Kapitel 4.3.5.1), die gleichzeitig ein breites Spektrum anderer entwicklungspolitischer Aktivitäten verfolgen. Aktiv in internationalen Netzwerken und Politikprozessen engagierte deutsche Kommunen können somit als Leuchttürme im KEPol-Bereich aktiver Kommunen angesehen werden. Der Themenbereich kann als recht ressourcenintensiv und mit einem hohen Spezialisierungsgrad verbunden eingestuft werden. So müssen beispielsweise internationale Verhandlungsprozesse von einschlägig qualifiziertem Personal begleitet werden.

Auch in den qualitativen Interviews wurde deutlich, dass eine begrenzte Zahl von Großstädten bestrebt ist, sich aktiv an internationalen Politikprozessen zu beteiligen und sie vor diesem Hintergrund an Konferenzen teilnehmen. Als Beispiele werden die *UN Climate Change Conferences* (COPs) genannt, darüber hinaus die Habitat III Konferenz für nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung (in Quito, 2016) und mit dieser verbundene Veranstaltungen (*Urban Thinkers Campus*, Mannheim 2016) sowie das

alle zwei Jahre stattfindende *World Urban Forum* (WUF). Darüber hinaus unterstützen diese Kommunen auch ihre Partnerkommunen im Globalen Süden, um ihnen die Teilnahme zu ermöglichen. Aus Sicht der in diesem Bereich engagierten Kommunen spielen die Kommunen eine zentrale Rolle, um die Umsetzung der Nachhaltigkeitstransformation im Sinne der Agenda 2030 zu verwirklichen.

4.3.3.9 Weitere Themenfelder und Aktivitäten

In der schriftlichen Befragung konnten die Kommunen neben den abgefragten Themen ein bestehendes KEpol-Engagement angeben. Neben Angaben zur Nothilfe (siehe Kapitel 4.3.3.6: Partnerschaften mit Entwicklungs- und Transformationsländern) wurden hier keine Aspekte genannt, die nicht anderweitig zugeordnet werden können.

Dieses Ergebnis deckt sich mit den entsprechenden Aussagen in den ergänzenden Interviews. Es wurde in diesem Zusammenhang in mehreren Interviews darauf hingewiesen, dass sich die gegenwärtigen SKEW-Handlungsfelder weitgehend mit dem vorhandenen thematischen Bedarf decken.

4.3.4 Organisatorische Einbindung des Engagements

Wie die Aufgaben und Tätigkeiten von KEpol organisatorisch eingebunden werden, ist sehr unterschiedlich und den Gesprächspartner*innen aus den Interviews zufolge häufig im Zeitablauf gewachsen.

Es gibt Kommunen, in denen KEpol dem Bereich „Regionale Entwicklung“ zugeordnet ist, wie beispielsweise im Landkreis Reutlingen dem Kreisamt für nachhaltige Entwicklung – Nachhaltige Regionalentwicklung. In Großstädten, wie etwa in Köln, bestehen oftmals spezifische Strukturen in der organisatorischen Einheit „Internationales“⁷⁰. Dieser Einheit sind dort die „Kommunale Entwicklungspolitik“ neben „Städtepartnerschaften“, „Europaangelegenheiten“ und „Öffentlichkeit“ zugeordnet. In Halle (Saale) ist die KEpol-Stelle beispielsweise im „Dienstleistungszentrum Demokratie und Integration“ angesiedelt. In kleinen Kommunen ist die organisatorische Einbettung oftmals an engagierte Personen gebunden und kann daher sehr unterschiedlich sein. Dies ist etwa in Lauenburg der Fall, wo eine Mitarbeiterin des Jugendzentrums den Bezug zur KEpol hergestellt hat (siehe

70 <https://www.stadt-koeln.de/artikel/60961/index.html>

Kasten 4). Aus historischen Gründen kann es zudem sein, dass KEpol-Einheiten als Agenda-21-Büro ausgewiesen werden.

Kommunale Entwicklungspolitik wird insbesondere in größeren Kommunen als Querschnittsaufgabe betrachtet, auch wenn sie organisatorisch nur einer Einheit zugeordnet ist. So gibt es in Darmstadt zwar ein für KEpol zuständiges „Amt für Interkulturelles und Internationales“⁷¹. Dieses arbeitet jedoch mit anderen Fachämtern in den Bereichen Wirtschafts- und Stadtentwicklung, Fairtrade, Lokale Agenda 21, Umwelt- und Klimaschutz, Sport und Mobilität zusammen.

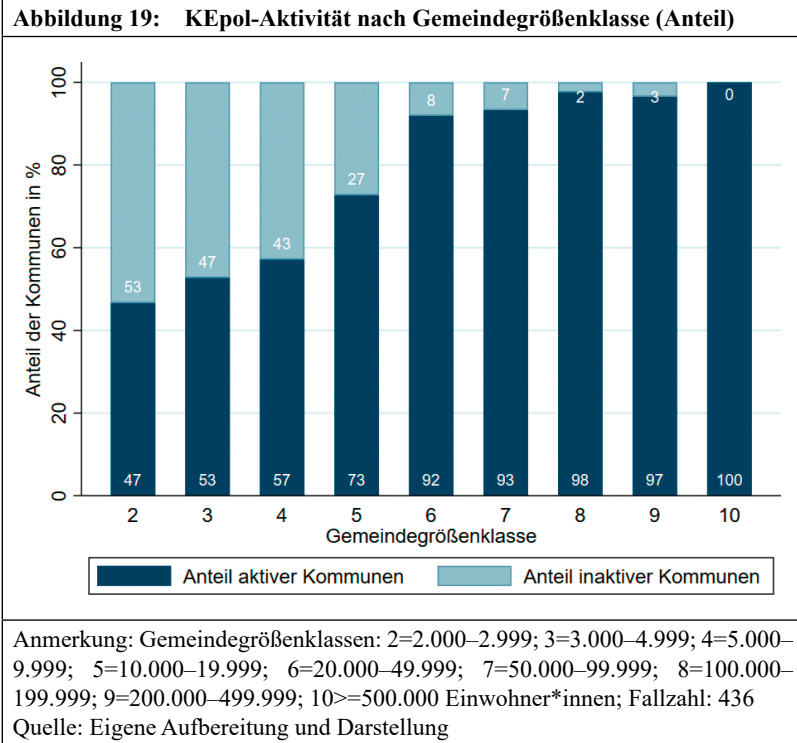
4.3.5 Einflussfaktoren auf KEpol

Zahlreiche Faktoren können die Entscheidung, entwicklungspolitisch aktiv zu werden und die konkrete Ausprägung und Intensität des Engagements beeinflussen. Das folgende Unterkapitel diskutiert den Einfluss möglicher Differenzierungsmerkmale. Dazu zählen insbesondere die Größe von Kommunen, ihre Finanzkraft und die politischen Konstellationen vor Ort.

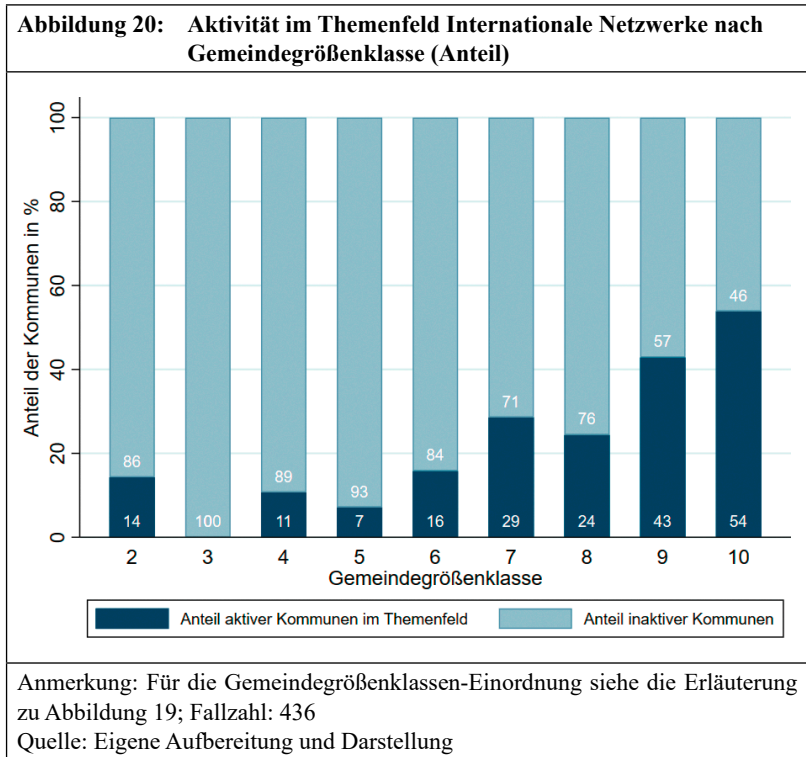
4.3.5.1 Größe von Kommunen

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass vor allem die Kommunen mit hoher Einwohner*innenzahl KEpol-Aktivitäten verfolgen (s. Abbildung 19). Fast sämtliche Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner*innen sind entwicklungspolitisch aktiv. Alle kreisfreien Städte, die sich an der Befragung beteiligten, gaben ein KEpol-Engagement an. An der Befragung nahmen mehr Kommunen teil, die zu den kleineren Gemeindegrößenklassen mit Einwohner*innen-Zahlen zwischen 2.000 und 19.999 gehören und keine KEpol-Aktivität angegeben haben.

71 <https://www.darmstadt.de/standort/interkulturelles-und-internationales>

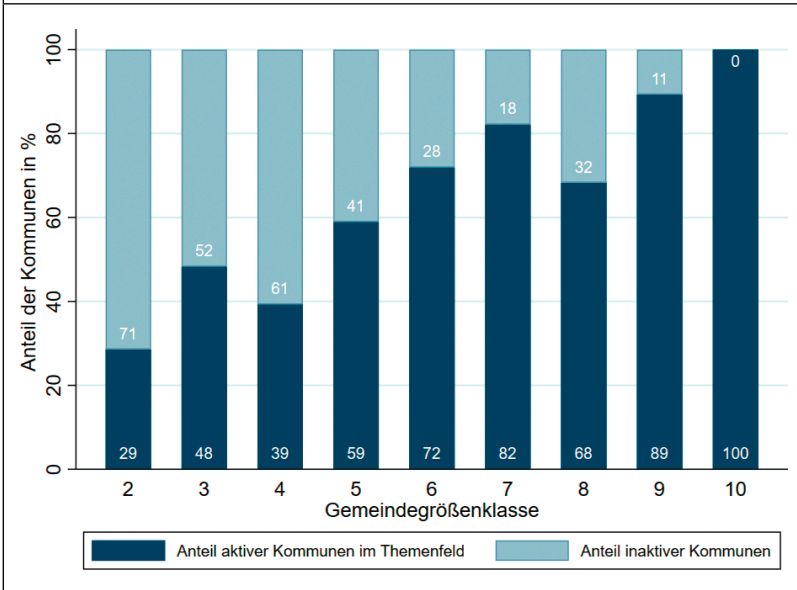


Die Größe der Kommunen steht zusätzlich in Beziehung zu Aktivitäten in spezifischen Themen. So sind beispielsweise kleinere Kommunen mehrheitlich nicht im Handlungsfeld ‚Internationale Netzwerke‘ (s. Abbildung 20) aktiv. In dem Bereich können erst in Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner*innen nennenswerte Aktivitäten verzeichnet werden. Deutlich mehr Kommunen hingegen sind in den Gemeindegrößenklassen 9 (200.000 bis 499.999 Einwohner*innen) mit ca. 43 % und 10 (mehr als 500.000 Einwohner*innen) mit ca. 54 % im Themenfeld aktiv. Daher kann das Engagement im Bereich ‚Internationale Netzwerke‘ eher als hochschwierig kategorisiert werden.



Demgegenüber zeigen die Verteilungen der Aktivitäten nach Gemeindegrößenklasse in den Themenfeldern ‚Kommunale Partnerschaften‘ (s. Abbildung 22) und ‚Fairer Handel & faires Beschaffungswesen‘ (s. Abbildung 21) neben einem hohen Aktivitätsniveau großer Kommunen auch mehr aktive Kommunen in den kleineren Gemeindegrößenklassen. Insbesondere im Themenbereich ‚Fairer Handel & faires Beschaffungswesen‘ fällt das hohe Engagement kleinerer Kommunen auf. Den qualitativen Interviews zufolge gilt diese Einordnung insbesondere für den Fairen Handel. Fast 50 % der Kommunen mit Einwohner*innenzahlen zwischen 3.000 und 4.999, die sich an der Befragung beteiligt haben, geben Aktivitäten in diesem Bereich an. In sämtlichen Gemeindegrößenklassen mit mehr als 10.000 Einwohner*innen sind zudem deutlich mehr als 50 % der Kommunen zu Fairem Handel & fairem Beschaffungswesen aktiv.

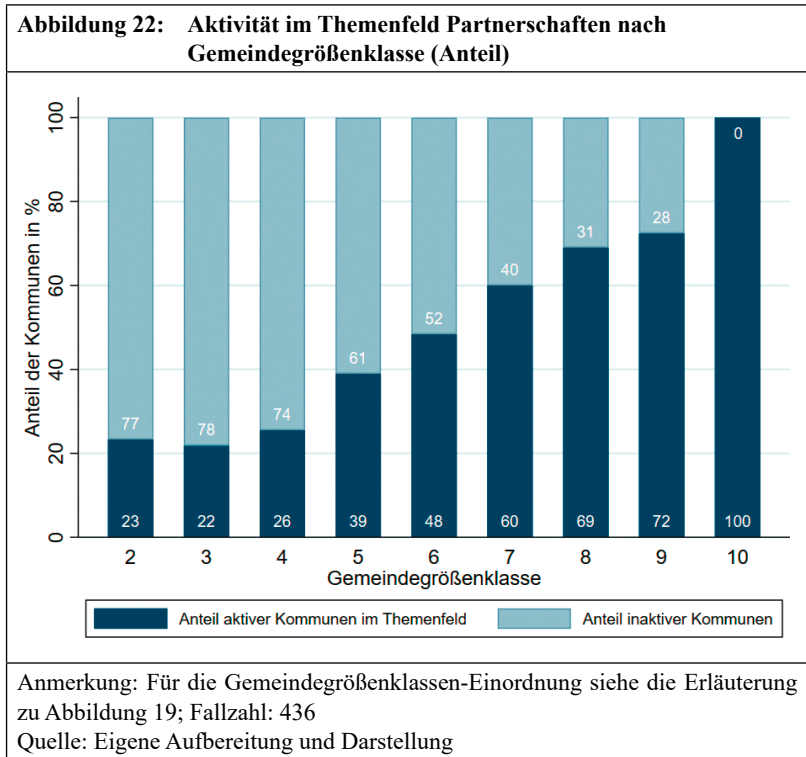
Abbildung 21: Aktivität im Themenfeld Fairer Handel & faires Beschaffungswesen nach Gemeindegrößenklasse (Anteil)



Anmerkung: Für die Gemeindegrößenklassen-Einordnung siehe die Erläuterung zu Abbildung 19; Fallzahl: 436

Quelle: Eigene Aufbereitung und Darstellung

Im Themenfeld ‚Kommunale Partnerschaften in Entwicklungs- und Transformationsländern‘ ist bei den kleineren Kommunen das Aktivitätsniveau etwas niedriger. Erst ab den Gemeindegrößenklassen mit mehr als 50.000 Einwohner*innen sind mehr als 50 % der Kommunen aktiv. Sehr große Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohner*innen sind sowohl im Themenbereich ‚Partnerschaften‘ als auch im Bereich ‚Fairer Handel & faires Beschaffungswesen‘ vollständig vertreten.

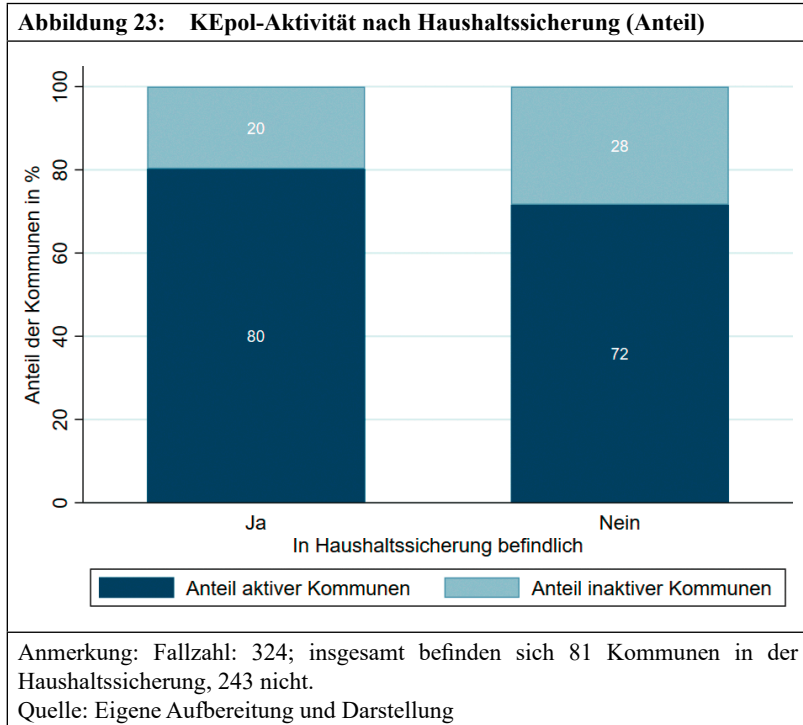


4.3.5.2 Finanzkraft

Weitere Einflussfaktoren neben der Größe von Kommunen können auch ökonomische Faktoren wie beispielsweise die Finanzlage von Kommunen sein, die an einer bestehenden kommunalen Haushaltssicherung⁷² oder am Schuldenstand der Kommune gemessen wird. So wurde in den Interviews wiederholt betont, dass die Ausgestaltung des KEpol-Engagements von finanziellen und personellen Kapazitäten abhängig ist.

72 Der Begriff der Haushaltssicherung bezeichnet einen Zustand, in dem sich eine Kommune befindet, wenn sie den Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht erreicht und daher zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet ist. Letzteres stellt u.a. dar, wie das Haushaltsdefizit beziehungsweise der Fehlbedarf in den kommenden Haushaltsjahren abgebaut werden soll (Gnädinger & Burth, 2021).

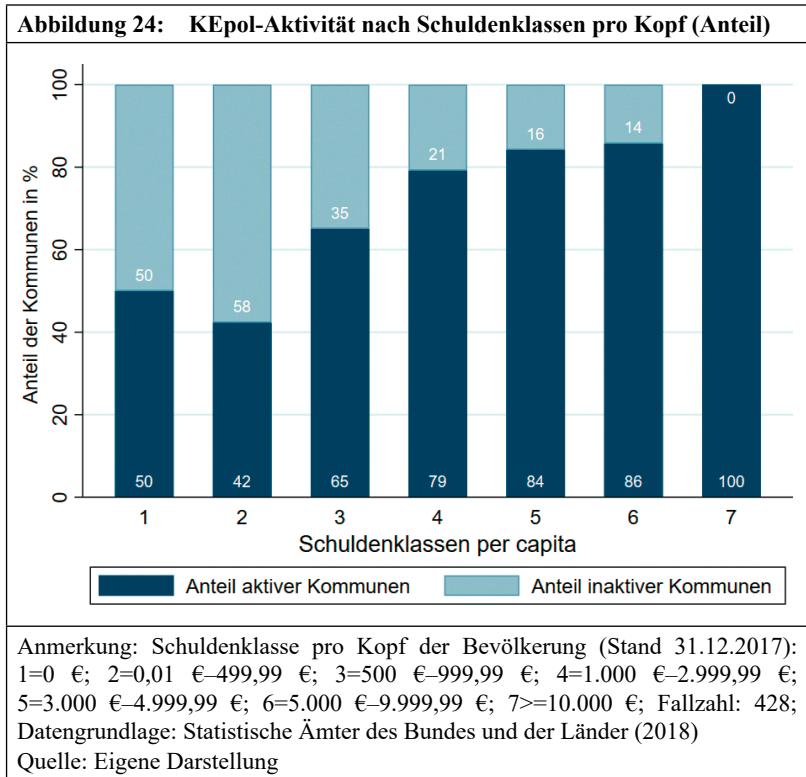
Von den an der Befragung teilnehmenden Kommunen gaben insgesamt 81 an, dass sie sich in der Haushaltssicherung befinden. Dreimal so viele befragte Kommunen (243) hingegen befanden sich zu der Zeit nicht in der Haushaltssicherung. Bei einer Betrachtung der Anteile von entwicklungspolitisch aktiven oder inaktiven Kommunen nach bestehender Haushaltssicherung (s. Abbildung 23) zeigt sich, dass mit 80 % verhältnismäßig mehr Kommunen in der Haushaltssicherung ein KEpol-Engagement verfolgen als Kommunen ohne Haushaltssicherung (72 %).



Zusätzliche Erkenntnisse liefert es, die KEpol-Aktivitäten für verschiedene Schuldenklassen pro Kopf der Bevölkerung differenziert zu betrachten. Dafür wurden öffentlich zugängliche Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Stand 31.12.2017) herangezogen. Weil von den 442 Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, für 428 Angaben zu ihrer Verschuldung vorliegen, kann die Datenabdeckung als außerordentlich gut eingestuft werden. Ähnlich wie die Gemeindegrößenklassen wurden

auch Schuldenklassen erstellt, um eine bessere Auswertung und Visualisierung zu erreichen.

Abbildung 24 zeigt, dass ein hoher Schuldenstand pro Kopf der Bevölkerung tendenziell mit einem KEpol-Engagement einhergeht. Alle stark verschuldeten Kommunen (Schuldenstand pro Kopf der Bevölkerung über 10.000 €) sind im KEpol-Bereich aktiv. Am wenigsten aktiv dagegen sind Kommunen mit weniger als 500 € Schulden pro Kopf der Bevölkerung.⁷³ Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass andere Einflussgrößen den erwarteten negativen Effekt überkompensieren. Dazu zählen etwa die Kommunengröße beziehungsweise die Einwohner*innenzahl. Sie gehen einerseits mit einer erhöhten Schuldenlast pro Kopf der Bevölkerung, andererseits aber mit einem stärkeren Interesse am KEpol-Engagement einher.



73 Ein Hinweis: Die erste Schuldenklasse ist mit nur zwei Kommunen besetzt.

Entsprechend lässt sich kein direkter oder ausschließlicher Zusammenhang herstellen zwischen einer bestehenden Haushaltssicherung oder hohem kommunalen Verschuldungsgrad (pro Kopf) einerseits und einer Hemmung, sich im KEpol-Bereich zu engagieren andererseits. Verzerrungen können allerdings aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Bezüge nicht ausgeschlossen werden.

4.3.5.3 Parteipolitische Konstellation

Inwieweit parteipolitische Konstellationen Auswirkungen auf das KEpol-Engagement haben, wurde lediglich in den vertiefenden Interviews erfragt.⁷⁴ Die Auskünfte hierzu ergaben ein gemischtes Bild.

Die meisten Interviewpartner*innen gaben an, dass sie die parteipolitische Zugehörigkeit nicht als entscheidend dafür betrachteten, sich im KEpol-Bereich zu engagieren⁷⁵. Lediglich in einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass die Ablehnung der Agenda 2030 durch die AfD im Stadtrat die KEpol-Arbeit negativ beeinflusse. In anderen Interviews wurde wiederholt betont, dass in den Stadträten oder Kreistagen unabhängig von der parteipolitischen Konstellation um KEpol-Engagement und entsprechende Beschlüsse ‚gekämpft‘ werden müsse. Die politische Ebene einer Kommune sehe sich generell mehr den Pflichtaufgaben verbunden. Im Vergleich dazu würde KEpol eher als Nischenthema wahrgenommen. Ähnliches äußerten mehrere Interviewpartner*innen über SDG-bezogenes Engagement. Auch dieses würde eher als Zusatzaufgabe verstanden, und bislang würden Überschneidungen mit kommunalen Pflichtaufgaben noch wenig wahrgenommen.

Generell belegen die Interviews den Einfluss der kommunalen Spitze auf das KEpol-Engagement. So äußerte die KEpol-Koordinatorin des Landkreises Reutlingen, dass ein klares Unterstützungssignal oder eine Initiierung durch den Landrat für solche Aktivitäten sehr zuträglich sei. Umgekehrt trifft dasselbe zu. Ein Wechsel an der politischen Spitze kann zur Folge haben, dass eine bisher engagierte Person im KEpol-Bereich ersetzt wird und in der Folge andere Handlungsfelder priorisiert werden. Nach Aussage vieler Interviewpartner*innen sind auch die obere Verwaltungsebene (wie etwa

74 Eine solche Frage im Online-Fragebogen zu stellen, wurde als zu heikel empfunden.

75 Allerdings wird eine Zuordnung politischer Zugehörigkeiten auf kommunaler Ebene oftmals dadurch erschwert, dass es dort viele freie Wähler*innen-Vereinigungen gibt. Diese sind im politischen Spektrum nicht einfach zu verorten. Im Gemeinderat einiger Kommunen sind beispielsweise nur Repräsentant*innen freier Wählergruppen vertreten.

Amtsleitungen), ihre Einstellung und das damit verbundene Engagement entscheidend dafür, die Relevanz von KEpol in die Verwaltung hinein zu kommunizieren und dort langfristig zu etablieren.

4.3.5.4 Weitere Faktoren

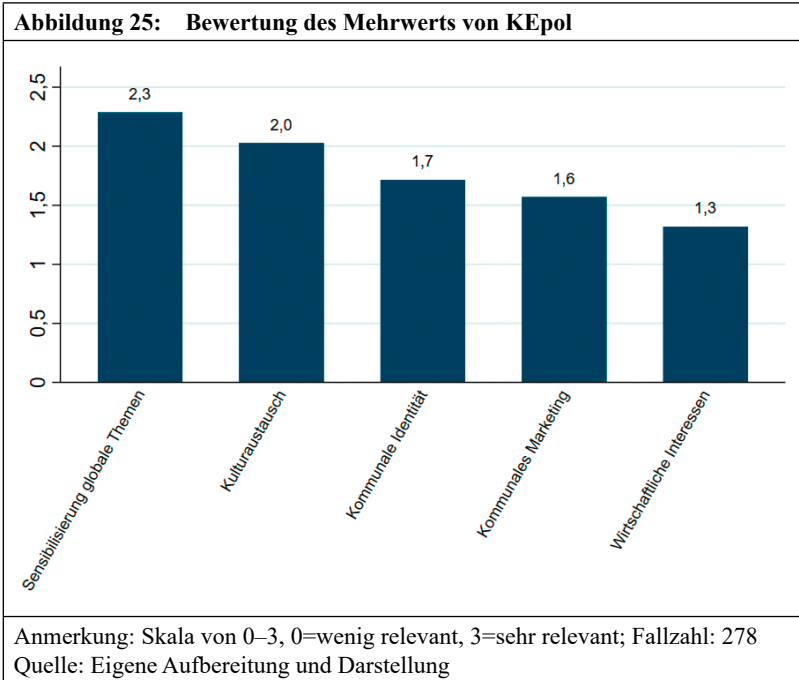
Auf Grundlage der Online-Befragung und externer Daten wurden explorative Analysen über die Bedeutung möglicher zusätzlicher Differenzierungsmerkmale durchgeführt. Bei diesen Untersuchungen wurden systematisch Faktoren miteinander verbunden, um so mögliche Cluster kommunalen Engagements zu identifizieren. Die Analysen ergaben jedoch keine eindeutigen Aussagen. Sie werden im Anhang A6 gesondert dargestellt.

4.4 Motivation für KEpol und ihr wahrgenommener Mehrwert

Wenn eine Kommune KEpol als Mehrwert wahrnimmt, kann dies nicht nur dazu beitragen, das bestehende Engagement beizubehalten, sondern es auch auszuweiten. Um das zu eruieren, wurde in der Befragung für einzelne Antwortkategorien (Items) getrennt nach der Wahrnehmung gefragt. Die Einschätzung reichte von ‚wenig relevant‘ (0) bis ‚sehr relevant‘ (3). Die durchschnittlichen Bewertungen der aktiven Kommunen (s. Abbildung 25) verdeutlichen, dass insbesondere in den Bereichen ‚Sensibilisierung zu globalen Themen‘ (2,3) und ‚Kulturaustausch‘ (2,0) ein Mehrwert des KEpol-Engagements festgestellt wird.

Demgegenüber spielten die Antwortoptionen ‚Kommunale Identität‘ (1,7) sowie ‚Kommunales Marketing‘ (1,6) eine vergleichsweise unbedeutende Rolle. Auch hinsichtlich der ‚wirtschaftlichen Interessen‘ (1,3) der Kommune wurde KEpol ein eher geringer Mehrwert zugesprochen.

Auch in den Interviews wurde sehr häufig die Möglichkeit betont, über KEpol-Aktivitäten globale Verantwortung zu übernehmen. „Druck“ vonseiten der Zivilgesellschaft spielt dabei in größeren Städten eine wichtige Rolle. Verwaltungsmitarbeitenden der Stadt Dortmund zufolge stünde das Thema in der kommunalen Politik und bei der Verwaltung eher nicht im Vordergrund. Es müssten immer wieder „dicke Bretter gebohrt“ werden. Ebenso schwierig sei es, kommunale Unternehmen über punktuelle Aktionen hinaus, wie etwa Geldspendeaktionen, strategisch einzubinden. Insofern seien engagierte (Ober-)Bürgermeister*innen von höchster Bedeutung.



Das Interesse, globale Verantwortung zu übernehmen, ist auch in kleinen Städten und Gemeinden grundsätzlich vorhanden. Allerdings stellt sich dort die Frage der Verhältnismäßigkeit noch dringlicher, und zwar hinsichtlich der eigenen Größe und vorhandener Pflichtenaufgaben. Im Interview berichtete der Bürgermeister der Gemeinde Deckenpfronn von Debatten im Gemeinderat über einen möglichen Beitritt zum Seebrücke-Netzwerk. Die Mitgliedskommunen in diesem Netzwerk (selbst-)verpflichteten sich dazu, nicht anerkannte Geflüchtete aufzunehmen. Unter anderem sei es Gegenstand der Kontroverse gewesen, ob sie als kleine Gemeinde „überhaupt zuständig“ seien.

In den Interviews wurden die Gesprächspartner*innen auch gebeten, den Mehrwert von Nord-Süd-Partnerschaften einzuschätzen. Grundsätzlich würden Partnerschaften „auf Augenhöhe“ angestrebt (Interview mit Aalen). So bestünden für beide Seiten zahlreiche Möglichkeiten, dazuzulernen. Weil etwa einige Partnerkommunen im Globalen Süden mehr Erfahrungen im Umgang mit Extremwetterereignissen haben und über ein bereits verankertes

Risikomanagement verfügen, können hinsichtlich der Herausforderungen durch den Klimawandel auch Kommunen in Deutschland von ihnen lernen und profitieren (mehrere Interviews). In der Realität müssen jedoch einige Abstriche gemacht werden. So wurde von einer Gesprächspartnerin aus Aalen festgestellt, dass aufgrund der ungleich verteilten finanziellen Kapazitäten „schnell Ungleichheiten entstehen können“.

Die Finanzierung und mögliche Förderung des KEpol-Engagements ist ein weiteres Schlüsselement dafür, ob bestehende Aktivitäten beibehalten oder intensiviert werden.

Die Motivation, sich im KEpol-Kontext zu engagieren, muss allerdings nicht notwendigerweise auf einer klassischen entwicklungspolitischen Intention beruhen. Entscheidender ist die Relevanz im jeweiligen lokalen Kontext (Kasten 4).

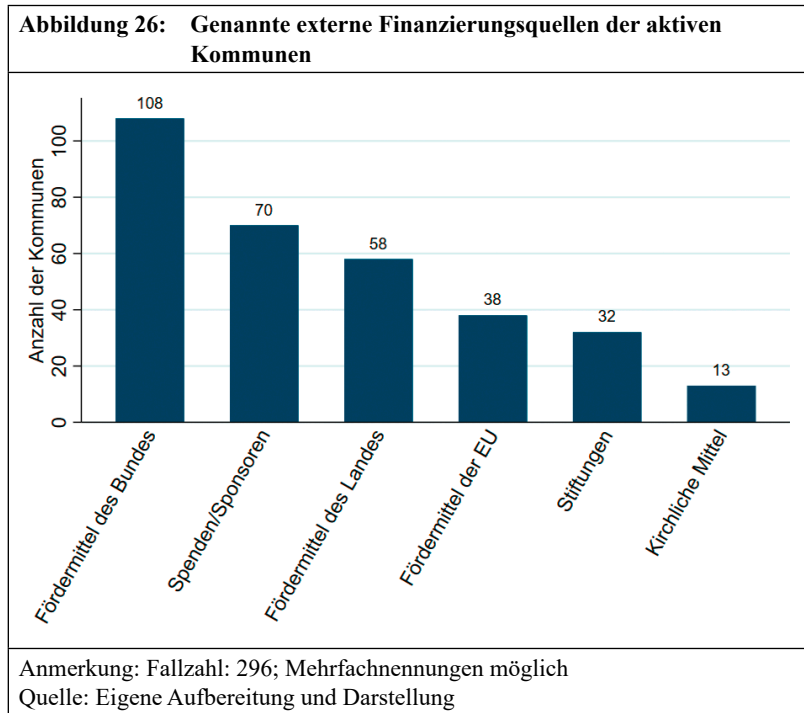
<p>Kasten 4: Beispiel aus den qualitativen Interviews: Verbindung von KEpol mit Themenfeld „Jugendarbeit & Arbeit gegen rechts“</p>
<p>In Lauenburg in Schleswig-Holstein wuchs im Rahmen der Jugendarbeit das Bedürfnis, den Kulturaustausch zu fördern, um so die Gewaltbereitschaft gegenüber Migrant*innen abzubauen.</p> <p>Die in der Kommune zuständige Person suchte nach Möglichkeiten, diese Arbeit zu finanzieren. Um Förderquellen zu identifizieren, wurden verschiedene Netzwerke herangezogen. Neben der SKEW gibt es auch noch andere unterstützende Stellen, wie beispielsweise die Fachstelle für Internationale Jugendarbeit. Im Laufe der Zeit wurde die anfängliche Arbeit in der eigenen Kommune um eine Partnerschaft mit einer palästinensischen Partnerkommune erweitert.</p> <p><i>Fazit:</i> Der Bedarf in der Kommune an Unterstützung in einem spezifischen Problembereich bestand bereits. Thematisch konnte der Bedarf im Antrag an die SKEW-Bedingungen und vor dem Hintergrund der Fördermöglichkeiten für kommunale Partnerschaften angepasst werden.</p>
<p>Quelle: Interview mit Lauenburg</p>

4.5 Finanzierung Kommunaler Entwicklungspolitik

4.5.1 Externe Finanzierung

Im Rahmen der Befragung wurden die aktiven Kommunen gefragt, welche externen Finanzierungen sie für entwicklungspolitische Maßnahmen

nutzen.⁷⁶ Abbildung 26 basiert auf den Angaben der 296 aktiven Kommunen, die auf diese Frage geantwortet haben. Dabei wird deutlich, dass unter den Fördergebern der Bund bei 36 % der Kommunen den höchsten Stellenwert als externe Finanzierungsquelle einnimmt. Spenden und Sponsoren folgen mit rund 24 %, weitere 20 % der Kommunen führten Fördermittel des Landes auf. Fördermittel der Europäischen Union (EU) (13 %), von Stiftungen (11 %) sowie kirchliche Mittel (4 %) hingegen spielen eine weniger gewichtige Rolle.

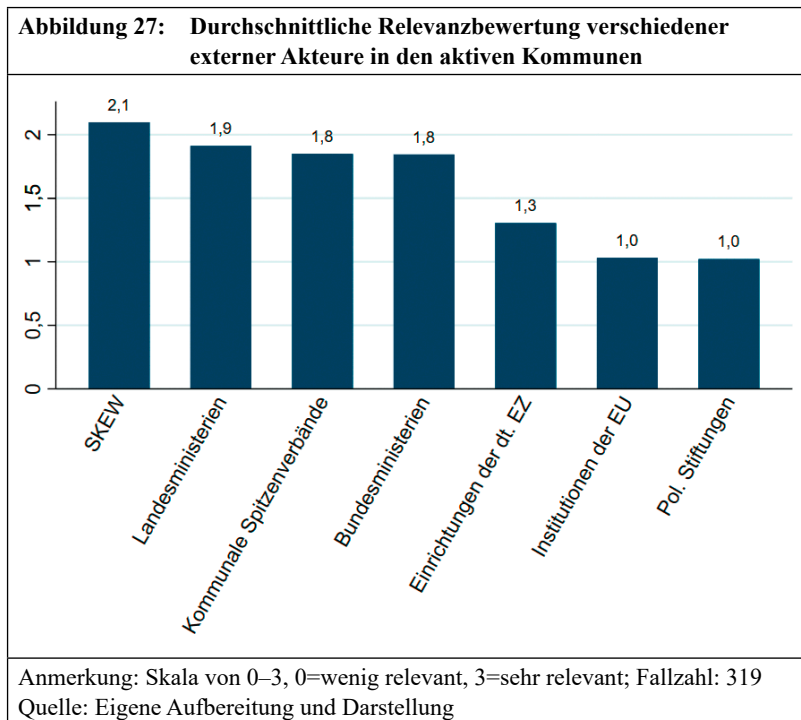


Manche Kommunen setzen innovative Finanzierungsinstrumente ein. Der Enzkreis in Baden-Württemberg etwa hat einen Klimafonds eingerichtet. Dabei kompensiert ein Unternehmen aus der Region freiwillig seinen CO₂-Mehrausstoß und stellt dem Landkreis dafür einen jährlichen Betrag für internationale Kompensationsprojekte zur Verfügung. 2018 wurden daraus

⁷⁶ Zu betonen ist, dass sich diese Frage nicht auf das Förderungsvolumen bezieht.

insgesamt neun Projekte unterstützt, darunter drei Aufforstungsprojekte in der Demokratischen Republik Kongo, in Kambodscha sowie eines in der Gemeinde Birkenfeld. Dazu gehörte auch eine Unterrichtseinheit zu Umweltbildung.⁷⁷

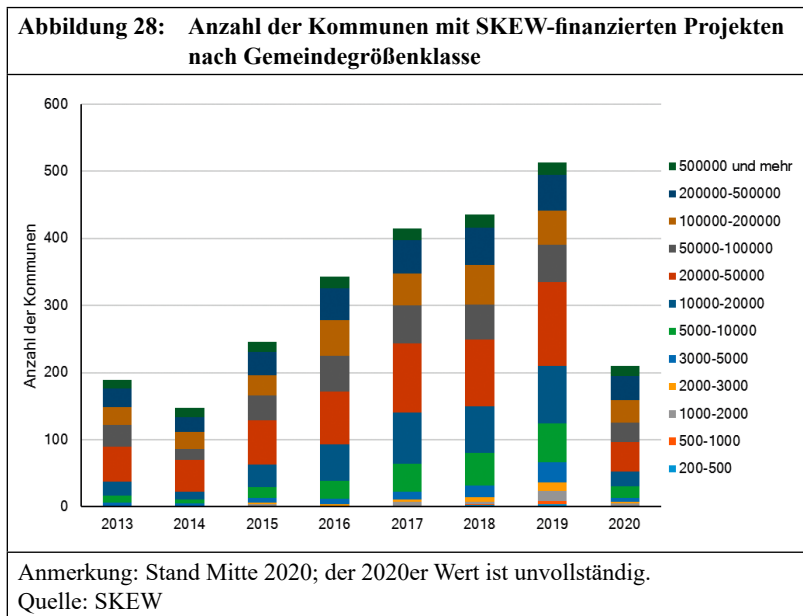
In der Befragung ging es auch um die Bedeutung ausgewählter externer Akteure für das kommunale entwicklungspolitische Engagement. Abbildung 27 zeigt, dass hier die SKEW als bedeutendste Institution wahrgenommen wird. Ihre Relevanz wurde durchschnittlich mit 2,1 bewertet, dicht gefolgt von den Landesministerien (1,9). Die kommunalen Spitzenverbände (1,8) und die Bundesministerien (1,8) wurden allerdings als nur unwesentlich weniger relevant bewertet. Als vergleichsweise weniger bedeutsam werden hingegen die deutschen Durchführungsinstitutionen der EZ (1,3), EU-Institutionen (1,0) sowie politische Stiftungen (1,0) eingestuft.



77 <https://www.enzkreis.de/Kreis-Verwaltung/Klimaschutz/>

Die Bundesländer engagieren sich sehr unterschiedlich in der KEpol.⁷⁸ Dies betrifft auch die finanzielle Unterstützung Kommunalen Entwicklungspolitik. Seit etwa 2020 fördert der Stadtstaat Berlin das entwicklungspolitische Engagement der Bezirke über einen Bezirksfonds⁷⁹, der wegen seiner niedrigen bürokratischen Hürden von den Bezirken sehr geschätzt wird (Interview Berlin Tempelhof-Schöneberg).

Dass die SKEW als zentrale KEpol-Akteurin des Bundes so offensichtlich gut bewertet wurde, kann auf die Ausweitung ihrer eigenen Projekte und Förderaktivitäten zurückgeführt werden. Abbildung 28 visualisiert die Anzahl der Kommunen, die 2013–2020 durch die SKEW gefördert wurden. Die Unterteilung erfolgte nach den Gemeindegrößenklassen (also nach der Einwohner*innenzahl).



Mehr als 500 Kommunen nutzten allein im Jahr 2019 Angebote der SKEW, und im gesamten Betrachtungszeitraum waren es etwa 925. Dabei erreicht die SKEW Kommunen aller Gemeindegrößenklassen. Hauptsächlich jedoch

78 <https://ez-der-laender.de/>

79 <https://ez-der-laender.de/bundesland/berlin>

die ab einer Größe von ca. 3.000 Einwohner*innen. Die Angebotsnutzung trifft zumeist auf Kommunen der Größenklasse mit 10.000–50.000 Einwohner*innen⁸⁰ zu. Die SKEW-Angebote wurden allein im Jahr 2019 bereits von mehr als 1.000 Projekten in mehr als 500 Kommunen genutzt. Generell lag die Intensität in den größeren Kommunen höher, was bedeutet, dass große Kommunen häufiger mehr als ein SKEW-Angebot nutzen.

Die zunehmenden SKEW-Aktivitäten gehen einher mit einem generellen Mittelanstieg von fünf Millionen Euro (2013) auf fast 31 Millionen Euro im Jahr 2020 (siehe Haushaltstitel 685 71 – Förderung des kommunalen Engagements).

In den qualitativen Interviews wurde hervorgehoben, wie sehr die Förderangebote der SKEW positiv wertgeschätzt werden. Zusätzlich wurde betont, wie bedeutend die Flexibilität und die leichten Einstiegsmöglichkeiten bei kleinen Projekt- und Personalmittel-Förderungen sind, die sich vor allem auch an kleinere Kommunen richten.

4.5.2 Finanzierung von KEpol aus eigenen Mitteln

Insgesamt gaben in der Befragung 175 aktive Kommunen Auskunft darüber, wie hoch der Anteil der internen Finanzierung ihrer KEpol-Aktivitäten ist: In diesen Kommunen werden durchschnittlich 22,3 % der KEpol-Ausgaben intern finanziert. 57 Kommunen gaben an, dass sie für das Engagement gegenwärtig über keine interne Finanzierung verfügen. In zwölf Kommunen wird KEpol dagegen vollständig intern finanziert. Insgesamt 91 Kommunen gaben an, einen eigenen Haushaltsposten für ihre KEpol-Aktivitäten zu führen. Dies ist bei 207 Kommunen nicht der Fall. Von den 91 Kommunen mit eigenem Haushaltsposten haben immerhin 71 Teilnehmer*innen in der Befragung die Höhe des betreffenden Haushaltspostens eingeschätzt: Danach lag das durchschnittliche Volumen bei rund 153.000 €. Eine Bewertung dieser Zahl ist allerdings nur möglich, wenn sie in Relation zum Gesamtvolumen des betreffenden Haushalts gesetzt wird.

4.6 Einbindung kommunaler Unternehmen in die KEpol

Noch vor wenigen Jahren beteiligten sich kommunale Unternehmen kaum an KEpol. Im Rahmen der Vorgängerstudie von Fröhlich und Lämmlin

80 Diese Aussage bezieht sich nicht auf das Volumen der Unterstützung.

(2009) wurde ein solches Engagement gar nicht erfasst. Wie im Kapitel 2.2 „Institutionelle und rechtliche Einordnung“ bereits erläutert, wurde in den letzten Jahren für das entwicklungspolitische Engagement kommunaler Unternehmen zunehmend Rechtssicherheit geschaffen (s. den Beschluss der Innenministerkonferenz der Länder in Kiel vom 12.–14.06.2019⁸¹). Dabei müssen allerdings verschiedene landesrechtliche Gegebenheiten beachtet werden, die wirtschaftliche Betätigungen unterschiedlich eng definieren (Verband kommunaler Unternehmen e.V., 2021). Vor diesem Hintergrund wurde in der Studie danach gefragt, wie aktuell die kommunalen Unternehmen eingebunden sind und welche Faktoren eine Rolle spielen, um die Zusammenarbeit mit den kommunalen Unternehmen zu stärken.

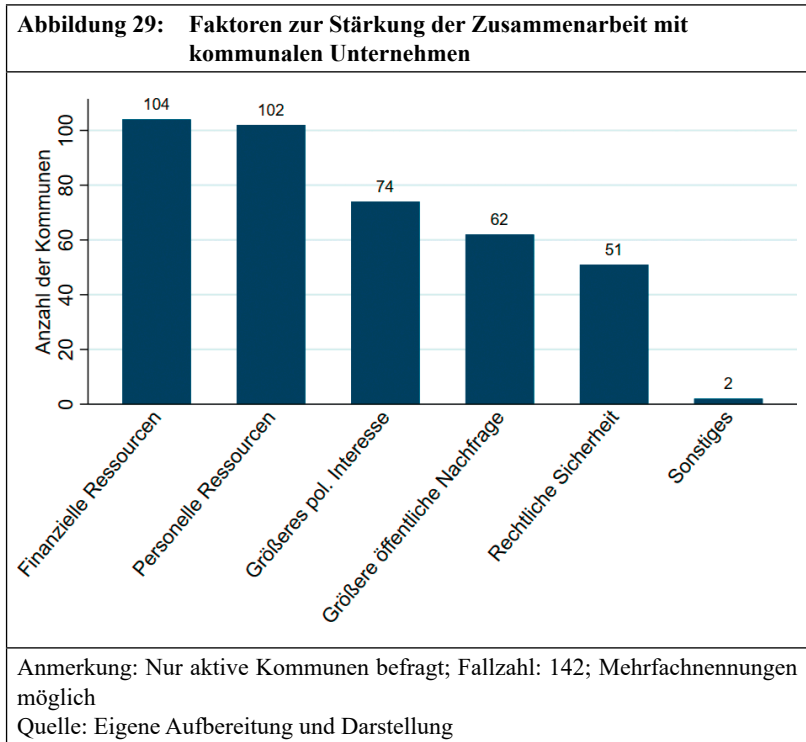
Die Befragungsergebnisse zeigen, dass 42 % der aktiven Kommunen (N=138) mit mindestens einem kommunalen Unternehmen entwicklungspolitisch zusammenarbeiten. 58 % der aktiven Kommunen gaben an, dass es bislang keine entsprechende Zusammenarbeit gibt. Kooperationen erfolgten am häufigsten im Bereich der Ver- und Entsorgung (N=95). Mit jeweils rund 50 Nennungen folgen die Bereiche Nahverkehr, Umwelt und Soziales.

Auch rund 5 % (N=6) der inaktiven Kommunen gaben an, dass kommunale Unternehmen in ihrem Gebiet entwicklungspolitisch engagiert sind.

Zudem wurden in der Befragung 142 Kommunen⁸² nach Faktoren gefragt, die zu einer Stärkung der Zusammenarbeit mit kommunalen Unternehmen führen könnten (s. Abbildung 29). Als häufigste Faktoren wurden ‚Finanzielle Ressourcen‘ (73 %) und ‚Personelle Ressourcen‘ (72 %) genannt. Bedeutsam sind ferner ‚Größeres politisches Interesse‘ (52 %) sowie ‚Größere öffentliche Nachfrage‘ (44 %). ‚Rechtliche Sicherheit‘ wurde mit 36 % am seltensten genannt, was zumindest unter den aktiven Kommunen auf eine gute Kommunikation über die bestehende Rechtssicherheit schließen lässt.

81 https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190612_14.html

82 Nach Bejahung der Filterfrage, ob sie mit kommunalen Unternehmen zusammenarbeiten.



Im Rahmen der qualitativen Interviews wurde ein Gespräch mit dem Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) geführt. Darin wurde in der Gesamtschau das KEpol-Engagement kommunaler Unternehmen erfasst. Wie sich dadurch zeigte, ist das Engagement kommunaler Unternehmen im KEpol-Kontext an eine Reihe von Faktoren gekoppelt.

Es gibt zahlreiche Gründe dafür, dass sich kommunale Unternehmen im sozialen und im entwicklungspolitischen Bereich engagieren. Dies können beispielsweise moralische Gründe sein oder das fachliche Interesse am Austausch mit den Partnern über den Umgang mit den Folgen des Klimawandels. Ausgangspunkt sind oftmals Städtepartnerschaften, in deren Fortsetzung auch Unterstützung im Bereich der Daseinsvorsorge geleistet wird. Weil eine enge Verbindung zur politischen Ebene, insbesondere zur Kommunal- und Landespolitik existiert, können wichtige Impulse auch vonseiten politischer Akteure kommen.

Grundsätzlich können eine externe Finanzierung oder Förderung hilfreich sein. Um sich im Ausland zu engagieren, müssen personelle Kapazitäten vorhanden sein. Zu den Faktoren, die ein Engagement begünstigen, zählt die Unternehmensgröße. In großen Unternehmen können eher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freigestellt werden. Aber auch in kleinen und mittleren kommunalen Unternehmen gibt es in allen Branchen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge Engagement.

Dies sind die wichtigen Themen, in denen kommunale Unternehmen aktiv sind: Abwasser und Trinkwasser, Kreislaufwirtschaft und (erneuerbare) Energie, aber auch Querschnittsbereiche, wie etwa Organisationsstrategien im Bereich des Abfallmanagements oder in der Wasserver- und -entsorgung sowie in der Energieversorgung. Sie leisten auch Beiträge zum *Capacity Development* in betriebswirtschaftlichen Kernbereichen wie etwa dem Personalmanagement oder im finanzwirtschaftlichen Kontext.

Kommunale Unternehmen sind am Mehrwert ihres Engagements interessiert. Vor allem der Know-how-Austausch steht hier im Mittelpunkt. Denn viele Länder des Globalen Südens haben bereits Strategien entwickelt, mit Herausforderungen beispielsweise des Klimawandels umzugehen, die in Deutschland zunehmend gefragt sind. Dazu zählt auch die Bedeutung des internationalen Engagements für die Attraktivität als Arbeitgeber beispielsweise bei der Personalgewinnung beziehungsweise zur stärkeren Bindung von Mitarbeitenden an das Unternehmen.

Insgesamt gibt es sehr viele und unterschiedliche Ausgestaltungsformen des KEpol-Engagements. Das Gemeindefirtschaftsrecht der Länder und der kommunale Kontext sind letztlich für die konkrete Ausgestaltung entscheidend.⁸³

Nicht immer ist die Kommunalverwaltung über die Aktivitäten kommunaler Unternehmen im Globalen Süden informiert. Verwaltungsmitarbeiter*innen der Stadt Dortmund wiesen im Interview darauf hin, dass sie gar nicht gewusst hätten, dass sich die Stadtfeuerwehr in Afrika engagiert.

83 Weitere Informationen unter www.vku.de/themen/daseinsvorsorge/daseinsvorsorge-international

4.7 Perspektiven kommunalen Engagements

4.7.1 Aktive Kommunen

In der Befragung beantworteten 209 der aktiven Kommunen die Frage, ob sie ihr Engagement in den nächsten drei Jahren eher einschränken, beibehalten oder ausbauen möchten.⁸⁴ Die Mehrheit (47 %) beabsichtigt, ihr gegenwärtiges Engagement auszubauen. 45 % streben danach, das aktuelle Niveau beizubehalten. Nur 8 % planen, ihr Engagement in den kommenden Jahren eher einzuschränken. In den ergänzenden qualitativen Interviews wurde deutlich, dass sowohl eine Weiterführung als auch der Umfang von der gewährten externen Unterstützung abhängen.

4.7.2 Inaktive Kommunen

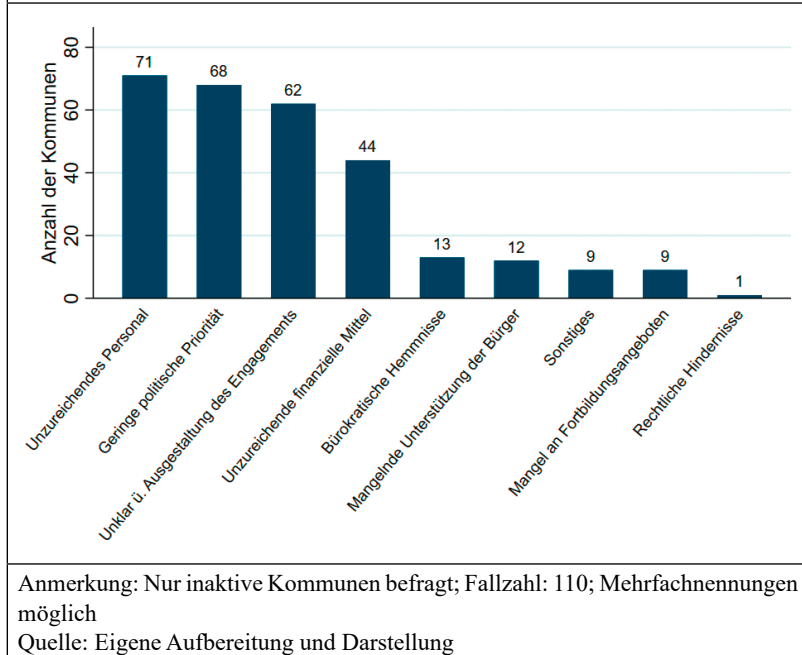
Um Hinweise darauf zu erhalten, welche Faktoren auf KEPol hemmend wirken, wurde in der Befragung nach den Beweggründen für bislang ausgebliebenes KEPol-Engagement gefragt. Aktuell inaktive Kommunen (insgesamt 114) nannten als Gründe für ihr ausbleibendes Engagement neben ‚unzureichendem Personal‘ (65 %) insbesondere die ‚geringe politische Priorität‘ (62 %) sowie ‚Unklarheit über die Ausgestaltung des Engagements‘ (56 %). Mehr als 50 % der inaktiven Kommunen gaben diese drei Gründe an. ‚Rechtliche Hindernisse‘ (1 %) hingegen spielten kaum eine Rolle (siehe Abbildung 31).

Die qualitativen Interviews zeigten, dass kommunales entwicklungspolitisches Engagement nicht binär verstanden werden sollte. Auch wenn eine Kommune auf Grundlage ihrer eigenen Angaben aus der Befragung als „inaktiv“ bewertet wurde, können die relevanten Entscheidungsträger*innen auf kommunaler Ebene bereits wichtige Informationen über mögliches Engagement eingeholt haben. Der Weg hin zu aktivem Engagement ist aber vor allem für kleinere Kommunen mit einigen Hürden verbunden. Denn die Entscheider*innen müssen sich mit der Frage auseinandersetzen, ob sie die möglichen Aktivitäten überhaupt stemmen können. In diesem Kontext verfolgen Kommunen Strategien entlang eines Kontinuums von Kurz- und Langfristigkeit. An einem Ende befinden sich solche, die Aktivitäten betreiben, solange sie gefördert werden. Am anderen Ende stehen Kommunen, die

84 Fragetext für aktive Kommunen: „Plant Ihre Kommune, ihr entwicklungspolitisches Engagement in den kommenden drei Jahren eher auszubauen oder eher einzuschränken?“

nur dann Unterstützung beantragen, wenn Klarheit darüber besteht, dass die Aktivitäten auch längerfristig umgesetzt werden können [Interview mit dem Bürgermeister von Deckenfronn].

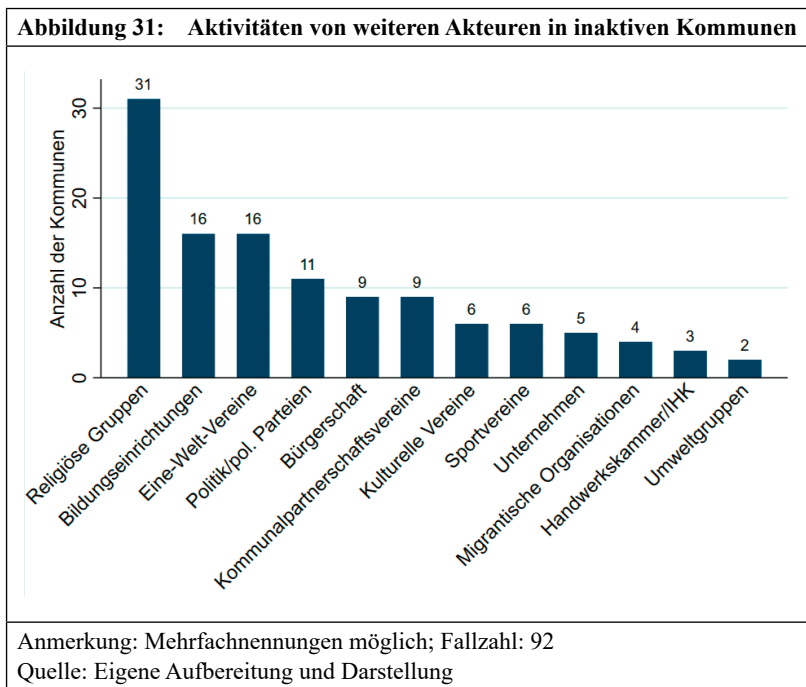
Abbildung 30: Angegebene Gründe für fehlendes Engagement



Die Interviews bestätigten, dass Hemmnisse vor allem auf fehlende personelle Kapazitäten zurückzuführen sind. Umso wichtiger sei es, dass zuständige Personen über eine besondere persönliche Einstellung verfügten [Interview: Bürgermeister von Deckenfronn]. Fehlendes Personal sei insbesondere in strukturschwachen Gebieten ein Problem. Kommunen sehen sich beispielsweise in den Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns in der Verantwortung, zunächst einmal überhaupt kommunale Pflichtaufgaben stemmen zu können. Damit die KEpol auch finanziell gedeckt werden kann, ist eine entsprechende Förderung wesentlich. Aufgrund der vorhandenen Strukturprobleme wäre eine interne Finanzierung über eine Kreisumlage problematisch, weil der Rechtfertigungsdruck für entwicklungspolitisches Engagement besonders hoch ist [Interview Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern].

Inaktive Kommunen wurden in der Befragung gebeten, entwicklungspolitische Aktivitäten von weiteren Akteuren in ihrer Kommune aufzuführen (s. Abbildung 31). Die Ergebnisse zeigen, dass in inaktiven Kommunen insbesondere ‚Religiöse Gruppen‘ mit 31 Nennungen sowie ‚Bildungseinrichtungen‘ und ‚Eine-Welt-Vereine‘ mit jeweils 16 Nennungen entwicklungspolitische Aktivitäten betreiben.

Rund die Hälfte (56 %) der 114 inaktiven Kommunen machte Angaben darüber, ob sie planen, in den kommenden drei Jahren entwicklungspolitisches Engagement aufzunehmen. Während 59 (92 %) Kommunen keine Aktivitäten planen, wollen sich fünf Kommunen (8 %) zukünftig engagieren.



Die Zivilgesellschaft sieht sich in der KEpol als Impulsgeberin (Interview mit VENRO). Kommunen suchen aber auch bewusst die Zivilgesellschaft, um Partner zu gewinnen, wenn es darum geht, die Vorstellungen zur Ausgestaltung und Umsetzung von entwicklungspolitischen Themen und Projekten zu konkretisieren (Interview mit Aalen). Kommunen stehen Ideen besonders

dann aufgeschlossen gegenüber, wenn sie auch ihrem Eigeninteresse dienen und sich ihre Relevanz darin widerspiegelt.

Kommunale Entscheidungsträger*innen orientieren sich auch am KEpol-Engagement in ihrer näheren Umgebung. Die (Ober-)Bürgermeister*innen stehen über Netzwerke und Gremien, insbesondere auf Landesebene, miteinander in Verbindung und tauschen sich aus. Es werden vor allem die Aktivitäten wahrgenommen, die im gemeinsamen Kreis stattfinden. Von Aktivitäten in anderen Kreisen, auch wenn die entsprechenden Gemeinden nicht so weit entfernt sind, bekommen sie weniger mit [Bürgermeister von Deckenpfronn].

Kasten 5: Beispiel aus den qualitativen Interviews

Es wurde ein Interview geführt mit dem inaktiven brandenburgischen Amt Brück. Das Amtsgebiet umfasst sechs eigenständige inaktive Gemeinden. Davon nahm eine Gemeinde an der Befragung teil.

Im Interview wurde als zentraler Grund für das bislang fehlende Engagement erklärt, dass ein solches eher abwegig wäre. Zwar wurde prinzipiell die Relevanz von entwicklungspolitischem Engagement wahrgenommen. Da aber die Kommunalverwaltung mit ihren bestehenden Aufgaben bereits an der Belastungsgrenze arbeitet, ist es ihr gegenwärtig nicht möglich, sich in KEpol zu engagieren. Die Kommune ist Teil einer Region, die sich in einem Prozess des Strukturwandels befindet.

Zivilgesellschaftliches KEpol-Engagement existiert in der Kommune bereits. Die Kommune selbst engagiert sich im ‚Grenzbereich‘ zur KEpol mit den Themen Klimawandel und Integration von Geflüchteten. Darin sieht sie aber keine direkte Ausrichtung auf den Globalen Süden. Insofern besteht also – gemäß der Definition dieser Studie – kein intendierter Wirkungsbezug.

5 Diskussion

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der vorhergehenden Analyse interpretiert und eingeordnet. Im Zentrum stehen die Sichtbarkeit von KEpol im Gefüge der deutschen Entwicklungspolitik, die Bedeutung der Agenda 2030 und einzelner Akteursgruppen für die Kommunen und die Ausprägung und Ausgestaltung bestehender entwicklungspolitischer Aktivitäten vor dem Hintergrund kommunaler Unterschiede. Außerdem werden Möglichkeiten diskutiert, wie angesichts der Veränderungen in

der Entwicklungszusammenarbeit das kommunale entwicklungspolitische Engagement in Deutschland gestärkt werden kann.

5.1 Rolle, Bedeutung und Sichtbarkeit von KEpol

Der Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2010 hat wesentlich dazu beigetragen, die Kommunale Entwicklungspolitik aufzuwerten. Mit ihm wurden die Rolle und Bedeutung des kommunalen Engagements bestätigt. Weitere Beschlüsse, wie der von der Innenministerkonferenz 2019 bekräftigten, dass in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Entwicklungspolitik auf Bundes- und Länderebene Kommunen ihre Spielräume nutzen dürfen.

Das Gefüge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist komplex. Viele öffentliche und private Akteure sind darin aktiv und übernehmen wichtige Funktionen. Die Zuständigkeiten des BMZ liegen in der konzeptionellen Ausrichtung und Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit, in nationalen Beiträgen zu den internationalen, in der EZ tätigen Organisationen sowie in der Koordination von Maßnahmen auf internationaler Ebene. Die Bundesländer pflegen Partnerschaften mit dem Globalen Süden, leisten entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit und fördern das bürgerschaftliche Engagement für die „Eine Welt“.

Die vorherigen Kapitel haben deutlich gezeigt, dass das entwicklungs- und nachhaltigkeitspolitische Engagement der kommunalen Ebene in den letzten Jahren zugenommen hat. Anerkanntermaßen ist es in vielen Bereichen von entscheidender Bedeutung, Politik für nachhaltige globale Entwicklung im lokalen Kontext umzusetzen. Zudem hat sich die KEpol professionalisiert. Eine wachsende Zahl von Kommunen hat KEpol beispielsweise über Agenda-2030-Strategien und über Kompetenzzuweisung auf strategischer Ebene in der kommunalen Verwaltung etabliert.

Die Relevanz dieses Engagements sichtbar zu machen, ist wichtig: einmal, um die Verwendung öffentlicher Gelder zu rechtfertigen, aber auch zur Motivation für künftiges Engagement (siehe Kapitel 4.1). Gegenwärtig spiegeln die Statistik der Entwicklungszusammenarbeit sowie das SDG-Monitoring die Bedeutung von KEpol nur unzureichend wider. Dies kann im Vergleich zu den Aktivitäten auf den anderen Ebenen zu einer verzerrten Wahrnehmung ihrer Bedeutung führen. Zahlreiche Akteure, vor allem die SKEW, die kommunalen Spitzenverbände und die Kommunen selbst haben

Fallstudien durchgeführt und durch Informationsmaterialien die Relevanz ihrer Arbeit dokumentiert. Allerdings mangelt es an einer Plattform, die die Gesamtrelevanz der KEpol deutlich sichtbar machen könnte.

Ein definitorisches Merkmal Kommunalen Entwicklungspolitik ist es, dass sie von Kommunalverwaltungen ausgeht, die sie organisatorisch tragen. Allerdings funktioniert KEpol in der kommunalen Praxis gerade dann gut, wenn sie in der Kommune gemeinsam mit anderen Akteuren auf Augenhöhe durchgeführt wird und an konkrete lokale Erfahrungen und Herausforderungen anknüpft (siehe Kasten 6). Für gewöhnlich werden die OECD-Konzepte ODA und OOF genutzt, um Leistungen öffentlicher Akteure im entwicklungspolitischen Kontext zu erfassen und zu vergleichen. Für diese Indikatoren liegen bislang auf kommunaler Ebene kaum Daten vor. Sie bieten darüber hinaus nur eingeschränkt die Möglichkeit, wichtige Elemente entwicklungspolitischer Inlandsarbeit von Kommunen zu erfassen. Kommunalverwaltungen haben wichtige Funktionen: sie sind unmittelbar Implementierende von Nachhaltigkeitsmaßnahmen – beispielsweise mit Blick auf faire Beschaffung, aber auch von solchen, die zu ihren Pflichtaufgaben zählen –, sie sind ‚Multiplikatorinnen‘ und auch Vernetzende aufgrund ihrer Nähe zu Bürger*innen, zu lokalen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Bei der Umsetzung der Agenda 2030 spielen sie daher eine wesentliche Rolle. Im Kontext des Fairen Handels sind beispielsweise viele lokale Akteure eingebunden, die sich in weiteren – schwer erfassbaren – Bereichen engagieren, die Wirkungsbezüge zum Globalen Süden haben. Diese Leistungen werden aus konzeptionellen Gründen in den klassischen Messkonzepten ausgeblendet. Bessere Möglichkeiten bietet das TOSSD-Konzept. Es hat den Anspruch, die öffentliche Gesamtunterstützung für nachhaltige Entwicklung zu erfassen. Allerdings befindet sich die Umsetzung dieses Messkonzeptes noch in der Entwicklung.

Kasten 6: Das Globale im Lokalen: Wichtige Triebkraft von KEpol

Entwicklungspolitische Aktivitäten treffen dann auf Rückhalt in der kommunalen Öffentlichkeit und Verwaltung, wenn sie an kommunale Erfahrungen und Herausforderungen anknüpfen. In kleineren Kommunen ist es besonders notwendig, globale Themen auf den lokalen Kontext gezielt und heruntergebrochen zu kommunizieren. Einem Amtsträger der Gemeinde Knetzgau (mit 6.500 Einwohner*innen) zufolge, ist es in kleineren und mittelgroßen Kommunen nicht einfach, die Menschen für KEpol zu begeistern. Zudem fehle das Know-how, um dieses wichtige Thema zu vermitteln. Entsprechende Potenziale im nachhaltigen Beschaffungswesen werden aber gesehen. So sollten Kaffee, Tee, Schokolade, Kakao etc. in den Schulen, Kitas und gemeindlichen Einrichtungen ausschließlich „fair“ produziert angeboten werden.

Andere Interviewpartner*innen – vor allem, aber nicht nur aus kleinen Kommunen – nannten die Flüchtlingszuwanderung als zentralen Anlass für ein wachsendes Bewusstsein, auch unter Verwaltungsmitarbeitenden.

Im Burgenlandkreis in Sachsen-Anhalt stieß die Amtsniederlegung eines bedrohten Bürgermeisters einer Mitgliedsgemeinde, der sich für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten ausgesprochen hatte, ein solches Engagement an. In der schleswig-holsteinischen Stadt Lauenburg mit einer hohen Nationalitätenvielfalt nahm das entwicklungspolitische Engagement seinen Anfang in der Antirassismus- und Jugendarbeit. 2018 kam eine kommunale Partnerschaft im Nahen Osten hinzu. In mehreren Interviews wurden schließlich lokale Auswirkungen des Klimawandels, wie etwa zunehmende Trockenheit oder Starkregenfälle, als Gründe dafür genannt, dass das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zunahm.

Mit diesem Bewusstsein ist die Agenda 2030 aus Sicht der meisten Interviewpartner*innen nicht nur kompatibel oder steht für sie. Bewusst wird sie im Rahmen des lokalen Agenda Settings auch genutzt, um Förderung zu beantragen.

Immer mehr Kommunen versuchen, quantitativ ihre auf die Agenda 2030 bezogenen Aktivitäten im Rahmen eines Monitorings abzubilden. So etwa im Rahmen von *Voluntary Local Reviews*, wie etwa Mannheim (City of Mannheim, 2019) oder Stuttgart (State Capital Stuttgart, 2019). Die Indikatoren von Wegweiser Kommune ermöglichen es, kommunales Engagement anhand von Ergebnisindikatoren darzustellen. Allerdings richtet sich der Wegweiser Kommune an Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner*innen. Daher erfasst er bislang nur einen Teil der deutschen Kommunen. Während einerseits die Indikatoren das Engagement einzelner Kommunen darstellen, mangelt es an aggregierten Daten, die auf vergleichbarer Basis mit der ODA-Statistik ein Gesamtbild präsentieren. Die Aggregation der Daten von Wegweiser Kommune ist methodisch schwierig,

da die erfassten Informationen unvollständig sind. Mit Blick auf die KEpol besteht die Problematik, dass die Indikatoren zumeist auf Leistungen oder Gegebenheiten in der deutschen Kommune verweisen. Potenzielle (teils indirekte) Wirkungen im Globalen Süden auf Outcome-Ebene werden hingegen nicht aufgezeigt. Lediglich mit Blick auf SDG 17 kann das Engagement mit Bezug auf den Globalen Süden erfasst werden. Der hierfür zuständige Indikator ist die ‚Summe der laufenden kommunalen Ausgaben für das Eine-Welt-Engagement und für fair gehandelte Produkte in Euro pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner‘. Im Hinblick auf den universellen Anspruch der Agenda 2030 spiegelt er eine hochgradig verengte Sichtweise wider.⁸⁵ Aufgrund der methodischen Komplexität und des erforderlichen Erhebungsaufwands ist es aber unwahrscheinlich, dass in absehbarer Zeit Ergebnisdaten verfügbar sind, die das kommunale entwicklungspolitische Engagement umfassend abbilden und somit sichtbar machen können. Das liegt auch daran, dass es bislang nicht möglich war, flächendeckend kommunale Daten für SDG17 zu sammeln und bereitzustellen.

Von zentraler Bedeutung ist es, dass das BMZ in seinen Strategiepapieren die Rolle und Bedeutung Kommunaler Entwicklungspolitik hervorhebt (siehe 2.1). Allerdings ging das Reformkonzept ‚BMZ 2030‘ (BMZ, 2020) nicht auf die Relevanz von KEpol im Kontext der nationalen Entwicklungspolitik ein.

5.2 Auswirkungen der Agenda 2030

Die Agenda 2030 ist ein zentraler Referenzpunkt für kommunales entwicklungspolitisches Engagement. Nicht wenige Kommunen nutzen den Bezug zu Agenda-2030-Strategien als Zugang zu Fördermitteln. Sie fungiert somit als ein Katalysator von KEpol-Engagement. Die Literatur belegt, dass Kommunen bei der Umsetzung aller 17 Ziele eine wichtige Rolle spielen. Dies setzt allerdings voraus, dass die 17 Ziele als zusammenhängendes System betrachtet und alle relevanten Akteure mit einbezogen werden (Burger, Ulrich, Kuhn, & ICLEI Europa (Freiburg), 2017).

Die Bedeutung der Agenda 2030 für die Durchführung der Kommunalen Entwicklungspolitik wird sowohl anhand der Ergebnisse der Online-Befragung als auch durch die qualitativen Interviews deutlich. Sie liegt

85 Diesen Indikator verwendet die Bundesstadt Bonn als einzigen SDG-17-Indikator: <https://www.bonn.de/sdg-bericht>

vor allem darin, kommunales entwicklungspolitisches Engagement zu rechtfertigen und als Narrativ zu stärken. Die Bedeutung speist sich aber auch aus der Verpflichtung, im In- und Ausland vor Ort tätig zu werden und damit zur Lokalisierung der SDGs beizutragen. Durch kommunale politische Beschlüsse wird eine politische Priorisierung gesetzt und unterstützt. Dies ist gerade deshalb so relevant, weil kommunale entwicklungspolitische Aktivitäten weiterhin zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben zählen.

Dass die Agenda 2030 auf kommunaler Ebene verankert ist und mit ihr das Nachhaltigkeitsnarrativ an Bedeutung zugenommen hat, symbolisiert den gesamten Wandel und die Veränderung in der Entwicklungspolitik. Allerdings zeigt sich auch, dass Kommunale Entwicklungspolitik mit Blick auf konkrete Aktivitäten unterschiedlich verstanden wird. Der breit angelegte Begriff der nachhaltigen Entwicklung macht es unter Umständen schwer, Maßnahmen gesondert zu erfassen, die einen vergleichsweise geringen intendierten Wirkungsbezug zum Globalen Süden haben.

Allerdings haben die Interviews auch gezeigt, dass insbesondere die kommunale Praxis oftmals nicht zwischen ‚nachhaltig im lokalen Kontext‘ und ‚entwicklungspolitischem Engagement‘ unterscheidet. Hier sind die Übergänge fließend. Schließlich orientieren sich noch lange nicht alle Kommunen an der Agenda 2030 oder bewerten sie als prioritär. In einigen Interviews wurde darauf hingewiesen, dass kommunale Politik und Verwaltung entwicklungs- und nachhaltigkeitspolitische Aktivitäten als Nischenthema wahrnehmen.

5.3 Zusammenspiel zwischen Zivilgesellschaft und kommunaler Verwaltung

Die Zivilgesellschaft ist im lokalen Kontext eine wichtige Partnerin der Kommunen. Häufig engagiert sie sich bereits vor Ort, wenn Kommunalverwaltungen dies noch nicht tun. In dieser Hinsicht kann sie Kommunalverwaltungen eine Basis dafür bieten, Aktivitäten in bestimmten Bereichen aufzunehmen. Oder kommunale Verwaltungen können auf den Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure aufbauen und deren Wirkungsgrad erhöhen. Oft betätigen sich Personen, die in der Zivilgesellschaft aktiv sind, auch politisch, insbesondere in den Parteien. Deshalb sind sie mitunter gleichzeitig auch Mandatsträger*innen.

Kommunen arbeiten mit Akteuren der Zivilgesellschaft in Netzwerken und Arbeitsgruppen zusammen. Gemeinsam suchen sie nach Möglichkeiten, Ideen und Projekte durchzuführen und auszugestalten. Allerdings sind die Akteure der Zivilgesellschaft sehr divers. Einzelne Gruppen arbeiten zu unterschiedlichen Themen. Sie bringen Expertise, Fachwissen und Kontakte mit ein. Da Kommunen nur über begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, unterstützen zivilgesellschaftliche Akteure die kommunale Verwaltung in mehrfacher Hinsicht: etwa durch die Sensibilisierung der Bevölkerung oder bei der Umsetzung.

5.4 KEpol im Kontext kommunaler Aufgaben

KEpol ist eine freiwillige kommunale Aufgabe. Von Vorteil ist daran, dass Engagement nur dann erfolgt, wenn ein wirkliches Interesse daran besteht, sich also aus kommunaler Sicht ein Mehrwert ergibt. Dies kann weiteres Engagement anstoßen. Denn durch entsprechende Argumente können auch Personen zur Unterstützung gewonnen werden, die die Relevanz für Auslandsarbeit im kommunalen Kontext zunächst eher kritisch sehen. Die Freiwilligkeit hat aber auch Nachteile: Ohne angemessene Unterstützung sind viele Kommunen nur bedingt in der Lage, KEpol zu betreiben. Die Interviews verdeutlichten, dass es vor allem an finanziellen und personellen Ressourcen mangelt (siehe dazu Kapitel 5.7.5). Menschen, die in der Verwaltung für die internationale und kommunale entwicklungspolitische Arbeit zuständig sind, sehen sich vor diesem Hintergrund als Einzelkämpfer*innen (siehe Kasten 7). Insbesondere in kleinen Kommunen ist die Anzahl der Mitarbeitenden stark begrenzt und meist müssen sie sich noch um zahlreiche andere Aufgaben kümmern. In Zeiten neuer Herausforderungen (z. B. COVID-19) kann dies dazu führen, dass Mitarbeitende aus dem KEpol-Bereich abgezogen werden, weil es andere Prioritäten im Bereich ihrer Pflichtaufgaben gibt. Dabei geht es nicht nur um die isolierte Perspektive der Stadtverwaltung. Es geht auch um ihre Funktion gegenüber der Bevölkerung, die von der Verwaltung erwartet, dass sie den regulären Aufgaben der Daseinsvorsorge nachkommt.

Kasten 7: Von Visionär*innen und Einzelkämpfer*innen: KEpol-Engagierte in der Verwaltung

In der kommunalen Verwaltung sind engagierte Einzelpersonen und deren „Herzblut“ bislang von großer Bedeutung, um KEpol längerfristig zu etablieren. Dies trifft sowohl auf kleine, als auch auf größere Kommunen zu. Dieser Aspekt spiegelte sich in den (Selbst-)Beschreibungen interviewter Funktionsträger*innen wider. Wie die Interviewpartnerin aus Halle berichtete, ging etwa der Impuls für eine weitestgehend autofreie Altstadt direkt vom Büro des Oberbürgermeisters aus. Die Leiterin der Abteilung für Internationale Beziehungen von Darmstadt versteht sich als „Visionärin“. Es sei Teil ihrer Vision, die Vielzahl der internationalen Aktivitäten und das Engagement ihrer Stadt auch international sichtbar zu machen. Aus dieser Überzeugung heraus, setzte sie sich beispielsweise direkt nach ihrer Amtsübernahme 2019 für die Teilnahme der Stadt an der COP 25 ein, die damals noch in Chile stattfinden sollte. In der eigenen Stadt treibt sie in einer Steuerungsgruppe die Netzwerkarbeit mit der Zivilgesellschaft und den Hochschulen voran. Verwaltungsmitarbeiter*innen zweier anderer Kommunen bezeichneten sich unabhängig voneinander als ‚Einzelkämpfer*innen‘, nicht zuletzt um das eigene Budget und Personal. Ähnlich wie KEpol würden kommunale Agenda-2030-Maßnahmen als zusätzliche Aktivitäten oder als Nischantätigkeit gesehen. Ihre Relevanz für alle Bereiche der kommunalen Politik werde aber weniger wahrgenommen.

In unseren Erhebungen wurden die fehlenden personellen Kapazitäten kontinuierlich betont. Dies wurde auch von verhältnismäßig finanzstarken Gebietskörperschaften konstatiert. Besonders ausgeprägt ist die Problematik gleichwohl in strukturschwachen Gebieten. So findet derzeit in einigen ostdeutschen Gebietskörperschaften ein Generationswechsel statt und Mitarbeitende werden verzweifelt gesucht. Es ist auch nicht einfach, im KEpol-Bereich geeignetes Fachpersonal zu finden, das den entsprechenden Anforderungen in der interkulturellen Kompetenz und bei den Sprachkenntnissen genügt. In sehr großen Flächenkreisen besteht möglicherweise auch ein Finanzierungsproblem von KEpol-Stellen, da sie über Kreisumlagen finanziert werden. Die kreisangehörigen Kommunen vergleichen die Relevanz von KEpol mit derjenigen von Pflichtaufgaben. Auch diese Gemeinden stehen vor ähnlichen Herausforderungen.

5.5 Das Engagement kommunaler Unternehmen in der Kommunalen Entwicklungspolitik

In den vergangenen Jahren hat die Kommunalwirtschaft an der Entwicklungspolitik ein zunehmendes Interesse entwickelt (Verband kommunaler Unternehmen e. V., 2021). Die Aktivitäten kommunaler Unternehmen können in direktem Zusammenhang mit der zunehmenden Nachhaltigkeitsorientierung von Unternehmen (K. Fischer, 2017) und der Bedeutung von sozialem Unternehmertum verstanden werden. Darüber hinaus verfügen sie über die notwendige Rechtssicherheit. Beiträge kommunaler Unternehmen sind wichtig, da sie im Bereich der Daseinsvorsorge in Sektoren wie Ver- und Entsorgung, Energie und Brandbekämpfung über spezifisches Fachwissen verfügen. Darüber hinaus können sie ihre unternehmerische Expertise auch mit kommunalen Akteuren im Globalen Süden teilen (Hanke, 2016). Zudem sind kommunale Unternehmen auch bei der ‚fairen Beschaffung‘ von zentraler Bedeutung.

Wie eine aktuelle Umfrage von VKU, SKEW und Universität Würzburg unter kommunalen Unternehmen aus vier Sektoren zeigt, können die VKU-Unternehmen der Ver- und Entsorgungswirtschaft, die in der fairen Beschaffung engagiert sind, vergleichsweise besser mit Herausforderungen umgehen als die Akteure anderer Sektoren⁸⁶. Neben der bestehenden Unterstützung kann dies auch durch ihre Kooperationsbeziehungen mit dem BMZ und der SKEW erklärt werden (Schade, 2021). Sie sind deshalb wichtige Partner*innen der KEpol. Sie können dazu beitragen, Partnerschaften zu initiieren oder zu stärken. Aber auch hier gilt: die Partnerschaften sollten auf Augenhöhe erfolgen und Möglichkeiten zum gemeinsamen Lernen eröffnen. Im Idealfall sollten die Beteiligten das Ziel verfolgen, sowohl zu ‚geben‘ als auch zu ‚nehmen‘. Eine ausgeglichene Balance in der Partnerschaft kann wesentlich dazu beitragen, dass die Zusammenarbeit dauerhaft und nachhaltig ist.

86 In der Studie wurde der Sektor ‚Ver- und Entsorgungswirtschaft‘ (VKU-Mitglieder) mit drei anderen Sektoren verglichen. Sektor A: Grünflächenamt, Straßenmanagement und Bau- und Betriebshöfe; Sektor B: Wirtschaftsförderung, Tourismusförderung/Stadtmарketing; Sektor C: Soziales und Kultur mit Schwerpunkt auf Bildung und Erziehung.

5.6 Entwicklungspolitische Themenfelder

In der Studie wurde untersucht, in welchen Themenfeldern Kommunen aktiv sind. Dabei war es von besonderem Interesse, welche Themen die KEpol in der Praxis gegenüber dem bisherigen Unterstützungsangebot der SKEW abdeckt. Insgesamt haben die Ergebnisse gezeigt, dass die Kommunen in den SKEW-Handlungsfeldern aktiv sind. Hierbei ist zu beachten, dass diese in den letzten Jahren sukzessive erweitert wurden. Wie etwa im Programm Global Nachhaltige Kommune wurden sie gezielt auf die Agenda 2030 ausgerichtet. Weder in der Online-Befragung noch in den qualitativen Interviews oder bei Hintergrundgesprächen wurde eine darüber hinausgehende Aktivität in einem weiteren Themenfeld benannt.

Hier gibt es zweierlei Interpretationsmöglichkeiten: Einerseits deckt die SKEW die gegenwärtigen Bedarfe der Kommunen sehr gut ab. Diese Einschätzung ist ein wichtiges Ergebnis der Befragung und der qualitativen Interviews. Andererseits gilt es zu bedenken, dass die Aktivitäten von Kommunen oder deren Ausgestaltung maßgeblich von den Förderangeboten beeinflusst werden. Wie in vielen anderen Bereichen, die gefördert werden (beispielsweise die Wirtschafts- oder Wissenschaftsförderung), müssen Antragstellende ihre Vorhaben oder Projektideen an inhaltlichen Förderrichtlinien ausrichten. Dies gilt ebenfalls für die KEpol. Denn Kommunen sind aufgrund budgetärer Zwänge nur bedingt in der Lage, KEpol-Aktivitäten aus ihrem eigenen Budget zu finanzieren.

Wie die Ergebnisse der qualitativen Interviews zeigen, sind die Handlungsfelder der SKEW-Förderung von ihrem Zuschnitt her auch für Akteure interessant, die nicht primär entwicklungspolitisch arbeiten. Dies gilt etwa für die Jugendarbeit. Dies ist ein Hinweis darauf, dass durch die Breite und Ausgestaltung ihrer Handlungsfelder auch Akteure ‚von außen‘ in die kommunale Entwicklungspolitik einbezogen werden können. So können Gruppen und Einzelpersonen an die Themen und Facetten der Agenda 2030 herangeführt und für deren Bedeutung sensibilisiert werden. Als eine mögliche Folge davon kann so die Unterstützung aus der Bevölkerung heraus gestärkt werden, um die SDGs umzusetzen.

Die Analyse zeigt, dass die einzelnen Themenfelder unterschiedlich stark bedient werden. Ausschlaggebend ist in diesem Zusammenhang, ob sie mühelos aus kommunaler Perspektive adressiert werden können. So weist das Thema ‚Fairer Handel‘, das derzeit auf kommunaler Ebene am häufigsten bearbeitet wird, vergleichsweise wenig Barrieren auf. Aber auch die Präsenz

des Themas in der Öffentlichkeit trägt zu seiner Popularität bei. Fairer Handel ist mittlerweile sogar bei den Lebensmitteldiscountern angekommen. Das zeigen die Absatz- und Umsatzzahlen im deutschen Fairen Handel: sie sind von 2011–2019 stetig angestiegen (Forum Fairer Handel, 2021). Fairer Handel wird durch breite Allianzen befördert: in Netzwerken mit den Bundesländern und ihren jeweils zuständigen Ministerien und mit der Zivilgesellschaft. Hervorzuheben ist dabei auch das zivilgesellschaftliche Netzwerk Transfair e.V. Mit seinen Kampagnen spricht es neben Kommunen auch Schulen und Hochschulen an und arbeitet mit der SKEW zusammen. Die Kommunen werden durch gezielte Marketing-Aktivitäten bei ihrem individuellen Profil ‚abgeholt‘, um sie für eine Partnerschaft zu gewinnen. Fairtrade-Town ist für Kommunen mittlerweile ein wichtiges Attribut. Hier liegt deshalb viel Potenzial, weil der Prozess, eine sogenannte Fairtrade-Kommune zu werden, direkt in den Gebietskörperschaften neue Allianzen schmiedet.

Schon seit langer Zeit wird das Thema ‚Migration und Entwicklung‘ in vielen, insbesondere in westdeutschen Kommunen vorangetrieben. Dies geschieht vor allem durch Kooperationen mit Selbstorganisationen von Migrant*innen und durch deren Unterstützung (Baraulina, Hilber, & Krienbrink, 2012). Durch die verstärkten Migrationsbewegungen in den Jahren 2015–2016, deren Auswirkungen sich bisweilen auf kommunaler Ebene am deutlichsten zeigten, erfuhr das Thema neue Aufmerksamkeit. So erhielt in manchen Kommunen die Entwicklungspolitik, die Berührungspunkte zur humanitären Hilfe aufweist und sich mit Fluchtursachenbekämpfung befasst, Einzug in die kommunale Agenda. In den letzten Jahren ist zwar die Flüchtlingszuwanderung aus dem Globalen Süden zurückgegangen. Doch für viele Kommunen bleibt die ‚Einbeziehung von Bürger*innen mit Migrationsgeschichte und migrantischen Organisationen in die kommunale Eine-Welt-Arbeit‘ sehr wichtig. In diesem Handlungsfeld wird die SKEW-Förderung anerkannt. Doch es wird kritisiert, dass das Thema ‚Integration‘ in diesem Kontext nicht berücksichtigt wird. Dies liegt insbesondere an den Ressortzuständigkeiten der Bundesministerien, weil das Themenfeld ‚Integration‘ im BMI verankert ist. Häufig aber werden die beiden Themen in der kommunalen Praxis zusammengedacht und verbunden. Außerdem weisen viele wissenschaftliche Studien darauf hin, dass gelungene Integration eine Voraussetzung für entwicklungsbezogenes Engagement sein kann, und zwar sowohl im Falle Einzelner als auch im Fall von Organisationen.

Bereits seit Langem werden kommunale Partnerschaften als besonders bedeutender Teil des kommunalen Engagements betrachtet. Begünstigt werden sie von verschiedenen Faktoren, wie etwa von gemeinsamen historischen Erfahrungen oder von engagierten Einzelpersonen, die sich um partnerschaftliche Beziehungen bemühen oder sie initiieren. Auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung sind zahlreiche deutsche Kommunen bereits Partnerschaften in Europa oder in anderen Ländern des Globalen Nordens eingegangen. Zunehmend wichtiger wurden in den vergangenen Jahren die ‚Partnerschaften mit Entwicklungs- und Transformationsländern‘. Zuweilen stehen entsprechende Partnerschaften im Zusammenhang mit Zuwanderung oder anderen Gegebenheiten der kommunalen Historie. Sie werden aber auch hin und wieder durch externe Akteure, insbesondere durch die SKEW, vermittelt. Die Ausgestaltung dieser Partnerschaften ist hinsichtlich ihrer Ausprägung, Dauerhaftigkeit, Funktionsfähigkeit, Intensität und Tiefe sehr divers. So gibt es formalisierte Städtepartnerschaften, die nur auf dem Papier bestehen, aber nicht aktiv gepflegt werden. Weniger formalisierte Ausprägungen sind Freundschaften oder Kontakte. Die auf den kommunalen Homepages gelisteten Partnerschaften liefern dazu häufig keine näheren Angaben. In der Literatur fand das Thema zwar bereits vor Jahren einen breiten Widerhall, doch mangelt es, insbesondere für den Globalen Süden, faktisch an Evaluierungen über seine Wirkung.

Den Interviews zufolge hängt es von verschiedenen Faktoren ab, wie gut Partnerschaften funktionieren (siehe Kapitel 4.3.3.6). Wichtig ist, dass die Projektverantwortlichen auf allen Seiten über hinreichende (technische) Expertise verfügen, um Projekte durchzuführen und sie weiterzuentwickeln. Auch muss die erforderliche Finanzierung langfristig gewährleistet sein. Förderinstrumente wie beispielsweise Klimapartnerschaften bieten das Potenzial, viele kommunale Akteure zu integrieren. Zu den weniger beeinflussbaren Faktoren zählt der ‚menschliche Faktor‘: In einigen Interviews wurde darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, dass sich die verantwortlichen Personen auf beiden Seiten „verstehen“. Dies wird in manchen Fällen durch enge Beziehungen auf deutscher Seite zum Partnerland begünstigt, wenn etwa aufgrund der eigenen Herkunft oder durch Auslandserfahrung Verständnis für den kulturellen Kontext vorhanden ist.

Das Thema ‚Global nachhaltige Kommune‘ greift explizit den kommunalen Beitrag für die Agenda 2030 auf. Als Querschnittsthema verfügt es mit Blick auf die Verankerung der SDGs durch lokale Nachhaltigkeitsstrategien über besonderes Potenzial. Den Kommunen wird es ermöglicht,

Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik auf kommunaler Ebene und in Kooperation mit Partnergemeinden aus dem Globalen Süden vor Ort noch wirksamer zu verbinden. Ansätze dafür sind in vielen Kommunen und auf Länderebene bereits vorhanden.

Im Handbuch zu Kommunalen Entwicklungspolitik, das der Städtetag Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit der Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg verfasst hat, findet sich beispielsweise ein breites Verständnis von KEpol, was die Nachhaltigkeit betrifft. Es liefert neu einsteigenden und aktiven Kommunen Hinweise, sich für die SDG-Ziele 1–3 zu engagieren (Städtetag Baden-Württemberg & Baden-Württemberg, 2021):

- Wenn sozial benachteiligte Menschen kostenlosen Eintritt in öffentliche Einrichtungen erhalten, kann dies zum Ziel 1 „Keine Armut“ beitragen;
- kostenloses Essen in Bildungseinrichtungen kann das Ziel 2 „Kein Hunger“ unterstützen;
- die Förderung von Sportvereinen richtet sich auf das Ziel 3 „Gesundheit und Wohlergehen“.

Diese Vorschläge wirken sich offensichtlich vor allem in der jeweiligen deutschen Kommune aus. Mithilfe einer entsprechenden Kommunikation können sie allerdings auch Anknüpfungspunkte bieten, um der kommunalen Öffentlichkeit globale Zusammenhänge vor Ort anschaulicher zu machen. Eine Implementierung dieser Vorschläge kann ein erster wichtiger Schritt für nachfolgende Aktivitäten sein, die dann wiederum einen stärkeren Bezug zum Globalen Süden haben.

5.7 Einflussfaktoren auf kommunales entwicklungspolitisches Engagement

Dieses Unterkapitel beschäftigt sich mit möglichen Einflussgrößen auf die Fragen, ob Kommunale Entwicklungspolitik betrieben wird, wie sie ausgestaltet ist und über welche Tiefe sie verfügt.

5.7.1 Engagement inaktiver Kommunen

Die Ergebnisse der vertiefenden Interviews zeigen, dass Aktivität keine binäre Variable ist, sondern als Prozess verstanden werden muss. Kommunen,

die auf Grundlage der schriftlichen Befragung als „inaktiv“ wahrgenommen wurden, sind in vielen Fällen tatsächlich schon weiter. Sie sondieren bereits das entwicklungspolitische Umfeld, suchen nach Möglichkeiten, sich vor dem Hintergrund des eigenen Profils selbst zu engagieren oder geeignete Partner für KEpol-Aktivitäten zu finden. COVID-19 belastet derzeit diesen Prozess, da Abstimmungs- und Lernprozesse sowohl innerhalb als auch außerhalb der Kommune erschwert werden.

5.7.2 Bedeutung von Schlüsselpersonen

Ob Engagement stattfindet oder nicht, ob und wie stark es ausgeweitet wird und wie dauerhaft bestimmte Projekte sind, wird nicht unwesentlich von einzelnen Persönlichkeiten in der Kommune geprägt. Dazu zählen vor allem (Ober-)Bürgermeister*innen, Landrät*innen und engagierte Personen aus der Kommunalverwaltung. In größeren Kommunen, die über eine differenziertere Verwaltung verfügen, gilt dies auch für die Verwaltungsleitungen.

Solche Schlüsselpersonen können auch die Weiterführung des KEpol-Engagements maßgeblich beeinflussen. Durch den Weggang einer engagierten Oberbürgermeisterin oder eines Oberbürgermeisters kann sich die Ausprägung und Intensität des Engagements stark reduzieren. Besonders trifft dieser Faktor auf kleine Kommunen zu. Denn wenn eine wichtige Person ausfällt, kann die Aktivität völlig zum Erliegen kommen, da kommunale Arbeit sich ganz wesentlich auf ehrenamtlichen Einsatz stützt.

5.7.3 Relevanz der parteipolitischen Konstellation

Die Ergebnisse der qualitativen Interviews zeigen, dass parteipolitische Zugehörigkeiten in einer Kommune (Landrat oder Landrätin; (Ober-)Bürgermeister*in, Stadträte etc.) nicht eindeutig an die KEpol geknüpft sind. Personen aus verschiedenen politischen Milieus haben jeweils unterschiedliche Motive und Ansätze dafür, sich mit und für den Globalen Süden zu engagieren. Dabei spielen nicht selten religiöse, humanitäre oder ethische Vorstellungen eine Rolle. Darüber hinaus ist die parteipolitische Zugehörigkeit auf kommunaler Ebene nicht einfach zu erfassen und zuzuordnen. Denn dort gibt es zahlreiche parteilose (Ober-)Bürgermeister*innen sowie Akteure, die freien Wähler*innen-Initiativen angehören. Andere Faktoren, wie etwa die „persönliche Einstellung“ oder „persönliche Kontakte“, scheinen mindestens ebenso wichtig zu sein wie die politische Farbe von

Entscheidungsträger*innen. Persönliche Merkmale konnten in der Studie nicht erfasst werden.

5.7.4 Größe und struktureller Kontext

Die Analyse zeigt, dass für die Ausprägung des entwicklungspolitischen Engagements von Kommunen ihre Größe eine wichtige Rolle spielt. Sie beeinflusst, ob Engagement überhaupt stattfindet und auch dessen Umfang und Tiefe (gemessen an der Anzahl von Aktivitäten). Aufgrund der Datenlage können keine eindeutigen Aussagen dazu gemacht werden, ob die Einwohnerdichte oder vorhandene urbane beziehungsweise ländliche Räume als solche ein Erklärungsgrund für Engagement sein können. Allerdings gibt es in den Interviews und Hintergrundgesprächen Hinweise darauf, dass strukturschwache Räume KEpol-Engagement eher behindern. Denn aufgrund fehlender Ressourcen wird sich dort auf die dringlichen Aufgaben vor Ort konzentriert.

Kommunales entwicklungspolitisches Engagement ist in nahezu allen Verwaltungskategorien zu finden, auch wenn es bundeslandspezifische Unterschiede gibt. Eher keine Rolle für kommunales entwicklungspolitisches Engagement spielen die besonderen kommunalen Zweckverbände, in denen Kommunen bei einigen wenigen gemeinsamen Aufgaben kooperieren (beispielsweise in der Wasserversorgung). Analog dazu scheint es auf der höheren Ebene von Regierungsbezirken kaum KEpol-Aktivitäten zu geben.

5.7.5 Finanzkraft

Ob und inwiefern die Finanzkraft eine Rolle spielt, kann nicht klar beantwortet werden. Das liegt auch daran, dass die erforderliche Haushaltssicherung oder deren Implikationen von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich definiert werden. 2020 wurden die Kommunen von der Corona-Pandemie und durch die sich anschließende Rezession insgesamt schwer belastet. Dies kann sich in manchen Kommunen negativ auf das KEpol-Engagement auswirken (Boettcher, Freier, & Geißler, 2021), da KEpol eine freiwillige Aufgabe der Kommunen ist.

Es gibt Hinweise darauf, dass Haushaltssicherung eher für KEpol-Engagement spricht oder dieses zumindest nicht behindert. Allerdings steht dies möglicherweise in Verbindung mit anderen Faktoren. Geringere Finanzkraft bedeutet, dass Kommunen über einen eingeschränkten Gestaltungsspielraum

verfügen. Nicht zuletzt, da es so schwieriger wird, weitere Kassenkredite aufzunehmen. Damit einher geht ein wachsender Druck auf freiwillige kommunale Ausgabenbereiche (Beznoska & Hentze, 2019). Dies deckt sich mit dem Eindruck, der bei den Interviews in der Studie gewonnen wurde. Allerdings spricht auch viel dafür, dass vor allem Großstädte trotz finanzieller Herausforderungen angesichts ihres internationalen Profils ihr KEpol-Engagement sogar noch intensiviert haben. Dies kann als eine Priorisierung bei öffentlichen Ausgaben verstanden werden. Insbesondere größere Städte können entsprechende Ausgaben stärker gewichten. Ihr internationales Profil kann beispielsweise auf die Zuwanderungsgeschichte (und somit auch auf die demografische Struktur) einer Kommune oder Stadt zurückzuführen sein. Nicht möglich sind Aussagen zur Wirtschaftskraft, weil die Datenbasis unzureichend ist.

5.7.6 Kombinierte Merkmale

Es ist denkbar, dass sich mithilfe einer Kombination der Einflussfaktoren Profile oder Cluster des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements abbilden lassen. Derartige Cluster könnten für eine bedarfsadäquate Unterstützung der Kommunen hilfreich sein. Mit einer explorativen Datenanalyse wurde untersucht, welche Bedeutung die Kombination von Differenzierungsmerkmalen für die Ausprägung und Intensität des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements hat. Der Online-Anhang A6 enthält ergänzende inferenzstatistische Analysen. Mit ihnen wurde der Einfluss bestimmter Größen und Faktoren auf das KEpol-Engagement dezidiert untersucht. Die Analysen basieren auf den Angaben aus der Online-Befragung sowie auf zusätzlichen externen Daten. Die Tabellen A1–A6 zeigen die Ergebnisse vertiefender multivariater binärer logistischer Regressionen sowie die Ergebnisse von Poisson-Regressionen. In den Tabellen A1–A5 werden zunächst die Auswirkungen verschiedener Einflussgrößen daraufhin untersucht, ob eine Kommune im jeweiligen KEpol-Themenfeld aktiv ist. Tabelle A6 zeigt den Einfluss verschiedener Faktoren auf das Aktivitätsniveau der Kommunen, und zwar definiert als Summe der in der Befragung angegebenen KEpol-Themenfelder einer Kommune. Eindeutige Aussagen zu Mustern im Sinne bestimmter Ausprägungen kombinierter Kontextfaktoren, wie beispielsweise Größe (Einwohnerzahl), Schulden pro Kopf und Aktivitäten in bestimmten Themenfeldern sind aber nicht möglich. Damit einhergehende kritische Schwellenwerte (beispielsweise: Wie hoch darf der Schuldenstand pro Kopf maximal sein?) lassen sich nicht bestimmen.

5.7.7 Intensität des Engagements

Generell ist es problematisch, die Intensität des Engagements zu messen. Es war in der Online-Befragung nicht möglich, anhand von Indikatoren objektive Angaben zum Engagement zu erhalten. Bei den Interviews wurde deutlich, dass insbesondere Partnerschaften unterschiedlich gut funktionieren. Ihre Anzahl alleine ist kaum aussagekräftig. Zu ihrem Erfolg können zahlreiche Faktoren im In- und Ausland beitragen. Auch bezüglich anderer Themenfelder sind nur bedingt klare Aussagen zu treffen.

5.7.8 Stellenausgestaltung und Verwaltungsorganisation

Auch die Art und Weise, wie Kommunale Entwicklungspolitik organisatorisch eingebunden ist, hat Auswirkungen auf die Durchführung des Engagements.

Die Ergebnisse der qualitativen Interviews zeigen, dass in einzelnen Gebietskörperschaften KEpol-Themen organisatorisch unterschiedlich eingebunden sind. Keine Struktur ist für sich gesehen ein Indikator für höheres oder niedriges entwicklungspolitisches Engagement einer Kommune. In größeren Städten gibt es oftmals eine eigene Verwaltungseinheit für internationale Angelegenheiten, der dann auch das entwicklungspolitische Engagement zugeordnet ist. Zuweilen sind Mitarbeiter*innen aber auch auf verschiedene Verwaltungseinheiten oder Ämter verteilt. Gesonderte Organisationseinheiten für KEpol oder Internationales sind in kleinen Kommunen seltener. Sie werden häufiger nur von einer oder von sehr wenigen engagierten Personen getragen.

Im Unterschied zu den kommunalen Kernaufgaben ist KEpol zudem aber ein Aufgabenbereich, der stärker ehrenamtliche und weniger quantifizierbare Aktivitäten umfasst. Vor allem in kleineren Kommunen scheint der Anteil an Ehrenämtern höher zu sein. Persönliches Engagement bedeutet, dass Aktivist*innen in der Regel selbst entscheiden, wofür sie sich engagieren und in welchem Umfang. Grundsätzlich sind Ehrenämter zwar wichtig und sollten gestärkt werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass KEpol-Aktivitäten nicht mehr aufrechterhalten werden können, wenn zentrale Mitarbeitende aus dem Dienst ausscheiden.

5.8 Stärkung und Weiterentwicklung von KEpol

Kommunale Entwicklungspolitik hat deutlich erkennbare Potenziale. Als unterste Politik- und Verwaltungsebene stehen kommunale Verwaltungen in besonders engem Austausch mit den Bürger*innen und sind über spezifische lokale Problemlagen informiert. Deshalb können sie dazu beitragen, die Bevölkerung für globale Themen zu sensibilisieren und diese Themen gemeinsam mit anderen Akteuren lokalisieren.

Die Online-Befragung und der Austausch mit entwicklungspolitischen Akteuren haben gezeigt, dass ein Interesse daran besteht, die KEpol zu stärken und bestehendes Engagement zu intensivieren. So können Kommunen eine zunehmende Internationalisierung ihrer Verwaltungen dafür nutzen, um für sich zu werben. Durch ihre Nähe zu den Bürger*innen können die Kommunen in der Bevölkerung auf vielfältige Weise ein Bewusstsein für entwicklungspolitische Themen wecken. Damit dieses Interesse in praktisches Engagement umgesetzt wird, muss auf kommunaler Ebene wahrgenommen werden, dass entwicklungspolitisches Engagement machbar ist. Erwähnt seien hier die geringen bürokratischen Hürden beispielsweise beim Fairen Handel. Benötigt wird ein waches Bewusstsein für die vielen Möglichkeiten, sich zu engagieren und dabei neue Themenfelder zu erschließen oder zu vertiefen. Wie beispielsweise thematische Partnerschaften mit Kommunen im Globalen Süden. Die Interviews haben viele Erfolg versprechende Wege dorthin aufgezeigt, die vor allem darauf abzielen, andere Akteure vor Ort einzubinden.

Die Befragung und Interviews haben verdeutlicht, dass sich manche Kommunen aufgrund ihres strukturellen Kontextes – insbesondere mit Verweis auf personelle und finanzielle Ressourcen – derzeit nicht dazu in der Lage sehen, entwicklungspolitisch aktiv zu werden. Um mittelfristig die weniger aktiven Kommunen einzubinden, kann das bestehende Engagement vor Ort, etwa durch zivilgesellschaftliche Akteure wie Eine-Welt-Gruppen, Kirchen oder andere entwicklungspolitische Akteure, ein wesentlicher Hebel sein.

Von zentraler Bedeutung ist es, die Interessens- und Bedarfslagen im jeweiligen lokalen Kontext zu berücksichtigen (siehe Kasten 6 „Das Globale im Lokalen“). Die Datenerhebung hat gezeigt, dass niedrigschwellige Aktivitäten, die auch von kleinen Kommunen geschultert werden können, einen ersten wichtigen Beitrag leisten können. Dazu zählen etwa Aktivitäten im Bereich des Fairen Handels. In diesem Zusammenhang sind auch Fördergelder wichtig, die ohne umfangreichen bürokratischen Aufwand

beantragt werden können und für die ein eingeschränkter Verwendungsnachweis ausreicht. In einigen Interviews wurde auf den bei einer Förderung verhältnismäßig hohen Antrags- und Berichterstattungsaufwand hingewiesen (siehe Kasten 8). Darüber hinaus sind sich KEpol-Verantwortliche aber im Klaren, dass ein höheres Fördervolumen durchaus mit höheren Hürden einhergeht. Denn die Verausgabung öffentlicher Gelder muss transparent erfolgen, und es muss Rechenschaft darüber abgelegt werden.

Kasten 8: Zwischen Abhängigkeit und Angebot: Zurechtfinden im „Förderdschungel“

Da KEpol zu den freiwilligen Aufgabenbereichen der Kommunen gehört, ist externe KEpol-Förderung aus kommunaler Sicht notwendig. Gleichzeitig wird kommunenübergreifend auf die (wachsende) Unübersichtlichkeit des Förderangebotes hingewiesen. So beanstandeten Interviewpartner*innen aus zwei kleinen Kommunen in Nord- bzw. Süddeutschland Orientierungsprobleme in dem, was sie unabhängig voneinander als „Förderdschungel“ bezeichnen. Die Leiterin der Abteilung Internationale Beziehungen von Darmstadt bemerkt, die Anzahl der SKEW-Angebote übersteige die Kapazitäten der Abteilung. Deshalb könne nicht auf jedes reagiert werden. Dies gilt grundsätzlich allerdings auch für andere Förderangebote des Bundes. Die Beispiele zeigen, dass als unzureichend wahrgenommenes Engagement nicht (nur) an den Angeboten liegt, sondern auch an Kapazitätsproblemen aufseiten der Kommunen.

Trotz einer überwiegend positiven Bewertung der SKEW-Förderleistungen beklagen viele Interviewpartner*innen Probleme mit der zu komplexen Antrags- und Berichterstattung. Selbst dort, wo in der Verwaltung zur Koordinierung von KEpol für solche Aufgaben eine (zeitlich begrenzte) Zuständigkeit existiert.

Verbundprojekte bieten Möglichkeiten, kleinere Kommunen bei ihrem Engagement zu stärken. Dabei schließen sich (oftmals benachbarte) Kommunen mit Blick auf Projekte oder Partnerschaften zusammen (siehe Kasten 9). In ihrem Rahmen können auch kleine Beiträge zum Gelingen eines gemeinsamen größeren Projektes beitragen. Dadurch ist es möglich, den Verwaltungsaufwand für kleinere Kommunen zu senken. Beispiele zeigen, dass (Land-)Kreise eine entsprechende Koordinierung übernehmen können. Gegebenenfalls müssen sie bei der Übernahme einer solchen Funktion unterstützt werden. Allerdings darf das Engagement von (Land-)Kreisen nicht darauf reduziert werden.

Kasten 9: Zwischen Kooperation und Konkurrenz: Interkommunale KEpol-Beziehungen

Besonders kleinere Städte und Gemeinden haben begrenzte Möglichkeiten, eigenständig entwicklungspolitische Aktivitäten zu initiieren und durchzuführen. Das Problem verschärft sich in Zeiten, in denen die knappen personellen Ressourcen besonders stark durch Pflichtaufgaben gebunden werden (etwa, weil die kommunale Infrastruktur aufgrund demografischer Veränderungen ausgebaut oder zurückgefahren wird). Um KEpol-Maßnahmen durchzuführen, die sie alleine nicht bewältigen könnten, schließen sich einige Kommunen daher mit anderen zusammen. Zumeist entweder im Landkreis oder mit solchen in der näheren Umgebung. Zwei baden-württembergische Städte desselben Landkreises, von denen eine im Rahmen der Studie interviewt wurde, haben sich beispielsweise zusammengetan, um in einem „Huckepack“-Arrangement die Durchführung von SDG-Partnerschaftskonferenzen zu beantragen. Nachbarkommunen tauschen sich zudem über ihre Aktivitäten aus oder beobachten die Erfahrungen der anderen. So berichten zwei interviewte süddeutsche Bürgermeister von der Absicht ihrer Gemeinden (3.000 und 6.500 Einwohner*innen), dem Fairtrade-Towns-Netzwerk beizutreten. Damit folgen die Gemeinden dem Beispiel einer jeweils anderen kreisangehörigen Gemeinde.

In der qualitativen Datenerhebung wurde allerdings auch mehrfach darauf hingewiesen, dass interkommunaler Austausch und Zusammenarbeit im Bereich KEpol nicht immer einfach sind. Alle Kommunen, Landkreise eingeschlossen, seien letztlich um ihre eigene Profilierung bemüht. Internationale oder entwicklungspolitische Aktivitäten eigneten sich hierfür nicht zuletzt aufgrund ihres Distinktionspotenzials.

Bereits seit der Erklärung von Paris (2005) zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit wird die Fragmentierung und Kleinteiligkeit entwicklungspolitischer Aktivitäten kritisch beleuchtet. Dies betrifft vor allem die eingesetzten (Förder-)Mittel, die Abstimmung mit anderen Akteuren und den erwarteten langfristigen oder nachhaltigen Nutzen. Auch in der KEpol, etwa bezogen auf kommunale Partnerschaften, werden solche Qualitätskriterien betont (Nitschke, Held, & Wilhelmy, 2009). Manche Kommunen setzen in einem bestimmten Zeitraum möglichst viele Projekte um. Sowohl die Kommune wie auch der Förderer nehmen dabei womöglich in Kauf, dass nach dem Projektende die Aktivitäten eingestellt werden.

Kommunale entwicklungspolitische Aktivitäten sind im Regelfall Multi-Akteurs-Partnerschaften, in die zahlreiche kommunale Akteure involviert sind. Im theoretischen Diskurs der dezentralisierten Entwicklungspolitik wurde das Thema bis vor Kurzem noch nicht aufgegriffen. Kania (2021)

zeigt am Beispiel mehrerer europäischer Gliedstaaten (wie Flandern, Katalonien, deutsche Bundesländer), dass bestimmte Partnerschaftsmodelle mit dem Globalen Süden die Wirksamkeit begünstigen können. Im Kontext der deutschen Kommunalen Entwicklungspolitik fehlt es noch an entsprechenden dezidierten Analysen. Vor allem mangelt es an Untersuchungen über die Wirksamkeit von Partnerschaften mit Kommunen im Globalen Süden.

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Ziel dieser Studie war eine Bestandsaufnahme Kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland. In diesem abschließenden Kapitel werden zunächst die wesentlichen Erkenntnisse der Studie entlang der eingangs formulierten Forschungsfragen zusammengefasst. Nachfolgend werden die relevantesten Herausforderungen in diesem Politikfeld erläutert.

6.1 Wesentliche Erkenntnisse

In Kapitel 1 wurden die sechs zentralen Forschungsfragen dieser Studie gestellt. Die zentralen Antworten darauf sind:

1. Das Verständnis der Kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland wurde in den vergangenen Jahren maßgeblich durch die sich verändernden weltweiten Agenden und Leitbilder geprägt. Aber vor allem auch dadurch, dass die Bedeutung der lokalen Ebene für deren Implementierung verstärkt wahrgenommen wurde: KEpol ist somit auch ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Agenda 2030 und für die Erreichung der SDGs. Vor diesem Hintergrund ist sie – wie auch das allgemeine entwicklungspolitische Verständnis – breiter und vielfältiger geworden. Sie ist auf eine global nachhaltige und gemeinwohlorientierte Entwicklung ausgerichtet und soll im Globalen Süden dazu beitragen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu verbessern.
2. Veränderte institutionelle Rahmenbedingungen haben in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren zu einer deutlichen Aufwertung der KEpol geführt. Seit 2008 ist das KEpol-Engagement allgemein angestiegen. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass sich zugleich seine Intensität erhöht hat. Größer geworden ist auch das Spektrum der Akteure, die im Kontext kommunalen entwicklungspolitischen Engagements agieren. Zudem haben sich vor dem Hintergrund der sich verändernden globalen

Agenden und Leitbilder die Themen erweitert. Globale Nachhaltigkeit und die Erzielung eines globalen Gemeinwohls sind nun die Leitbilder.

3. Kommunale Entwicklungspolitik beinhaltet ein breites Themenspektrum im In- und Ausland. Fairer Handel ist ein Themenbereich, der gut kommunizierbar ist und mit wenigen bürokratischen Hürden einhergeht. Vor diesem Hintergrund hat er sich als das mittlerweile aktivste Themenfeld herausgebildet. Zentral ist in diesem Kontext zudem die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und den Unternehmen vor Ort. Kommunale Partnerschaften mit Entwicklungs- und Transformationsländern spielen als traditionelles Kernthema und zweitaktivstes Themenfeld weiterhin eine wichtige Rolle. Kommunen in Deutschland sind mit Blick auf ihre Kapazitäten, die Themenfelder zu adressieren, allerdings sehr heterogen.
4. Zahlreiche Gründe sind dafür verantwortlich, dass Kommunen entwicklungspolitisch aktiv sind. Häufig wird der Wunsch angeführt, globale Verantwortung zu übernehmen. Doch Kommunen nutzen ihre internationale Ausrichtung auch für das Selbstmarketing und zur Mitarbeiter*innengewinnung. Auch verbesserte Rahmenbedingungen tragen dazu bei, dass das Engagement intensiviert wird. Hingegen hindern unzureichende finanzielle und personelle Mittel, aber auch andere Prioritäten Kommunen daran, sich im Bereich Kommunalen Entwicklungspolitik zu engagieren.
5. Kommunalverwaltungen sind die zentralen Trägerinnen Kommunalen Entwicklungspolitik. Um Wirkung innerhalb und außerhalb der Kommunen zu erzielen, ist allerdings die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren unerlässlich. Dazu zählen vor allem die Zivilgesellschaft, kommunale Unternehmen und externe Institutionen, die Kommunen durch Fördermaßnahmen bei ihren Bemühungen aktiv unterstützen. Insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure sind eine treibende Kraft für KEpol und wertvolle Partner*innen bei der Umsetzung. Vor dem Hintergrund verbesserter rechtlicher Rahmenbedingungen sind auch kommunale Unternehmen wichtige Partner geworden. So etwa bei der Implementierung von *Capacity Development*. Teilweise agieren kommunale Unternehmen aber auch unabhängig von kommunalen Verwaltungen. Damit Kommunen ihrer Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Agenda 2030 gerecht werden können, ist eine angemessene Unterstützung ihres Engagements erforderlich. Seit Jahren weitet die SKEW ihre Angebote

zur Unterstützung der Kommunen aus. Sie ist deshalb ein zentraler Kooperationspartner.

6. Sowohl für die Initiierung als auch für die Verankerung entwicklungspolitischer Aktivitäten in Kommunen sind Einzelpersonen sehr wichtig. Oftmals gehören sie zur kommunalen politischen Spitze und haben Positionen wie (Ober)Bürgermeister*in, Landrätin oder Landrat inne. Sie können aber auch engagierte Mitarbeitende in den Kommunalverwaltungen sein. Darüber hinaus ist die Zivilgesellschaft als Impulsgeberin oder unterstützende Kraft von zentraler Bedeutung. Außerdem sind engagierte Personen häufig zugleich kommunalpolitisch aktiv, sodass der Anstoß für KEpol über politische Gremien wie etwa den Gemeinderat erfolgen kann.

6.2 Herausforderungen

Die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen die zentralen Herausforderungen und Erfordernisse aus Sicht der Kommunen. Sie adressieren die Bereiche: 1) Sichtbarkeit; 2) Effizienz und Wirksamkeit; 3) Aktivierung und Adressierung bislang inaktiver Kommunen und 4) Handlungsfelder und Kohärenz.

6.2.1 Sichtbarkeit

Die Akteure Kommunalen Entwicklungspolitik nehmen den Wert ihrer eigenen Arbeit wahr. Um die Sichtbarkeit von KEpol im lokalen Kontext zu erhöhen und sie in der Bevölkerung zu verankern, ist es wichtig, von Anfang an die Zivilgesellschaft einzubinden und die Zusammenarbeit mit ihr auf ‚Augenhöhe‘ durchzuführen. Von wesentlicher Bedeutung ist es, die Aktivitäten zu bündeln und dass die durchgeführten Leistungen im Sinne einer *Co-Creation* einen Mehrwert erzielen.

Insbesondere wenn es mit Blick auf den Globalen Süden um die Umsetzung der Agenda 2030 geht, ist der Beitrag von Kommunen für Akteure außerhalb der KEpol gegenwärtig nur schwer fassbar. Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil entwicklungspolitische Maßnahmen im Allgemeinen unter Rechtfertigungsdruck stehen. Mangelnde Wertschätzung der eigenen Arbeit kann bei den Durchführenden zudem Motivationsprobleme auslösen. Dadurch kann die Entwicklungsdynamik kommunalen Engagements ausgebremst werden. Deshalb müssen Möglichkeiten gesucht und verbessert

werden, wie KEpol insgesamt stärker wahrnehmbar wird. Eine Möglichkeit ist es, ihr in wichtigen Publikationen auf Grundlage von Indikatoren und durch eine bessere (aggregierte) Platzierung zu mehr Sichtbarkeit zu verhelfen. In diesem Kontext wäre es wichtig, die SDG-bezogenen Leistungen der Kommunen, wenn schon nicht finanziell, dann zumindest thematisch stärker in die nationale SDG-Berichterstattung zu integrieren.

6.2.2 Effizienz und Wirksamkeit

Laut der im Rahmen der Studie durchgeführten Erhebungen besteht in vielen Kommunen der Bedarf, sich mit anderen über Erfahrungen im Bereich kommunaler Entwicklungspolitik auszutauschen. Nicht zuletzt mit dem Ziel, die eigenen Ergebnisse zu verbessern.

- Aus Sicht der Kommunen besteht für Plattformen interkommunalen Lernens Ausbaupotenzial. Besonders relevant ist in dieser Hinsicht der Austausch zwischen Nachbarkommunen oder zwischen solchen in demselben Landkreis. Diese tauschen sich im Rahmen bestehender formeller und informeller Plattformen ohnehin aus. Darüber hinaus bestehen oftmals auch funktionale Verflechtungen, wie etwa im Kontext einer Metropolregion oder eines gemeinsamen Wassereinzugsgebietes.
- COVID-19 hat auch für den Austausch zwischen Kommunen die Möglichkeiten eines digitalen Wissensaustauschs aufgezeigt. Digitale Austausch- und Vernetzungsplattformen sind hilfreich, um Ansprechpersonen in anderen Kommunen zu identifizieren, sich über Projekterfahrungen und das Veranstaltungsmanagement auszutauschen und um Wissensmanagement zu betreiben.
- Vor allem kleine Kommunen mit Kapazitätsproblemen sind nur begrenzt dazu in der Lage, KEpol zu implementieren. Vor diesem Hintergrund kann es hilfreich sein, wenn bei der Durchführung einer Projektmaßnahme die KEpol-Aktivitäten etwa durch die Landkreise oder durch einen Zusammenschluss zwischen den Kommunen gebündelt und vernetzt werden. Allerdings müssen alle beteiligten Seiten an einer Kooperation interessiert sein. Gegebenenfalls müssen die jeweiligen Trägerstrukturen in ihrer Vernetzungsrolle zusätzlich unterstützt werden.
- Häufig kooperieren deutsche Kommunen nur mit einer Kommune im Ausland. Diese Kommunen können darin unterstützt werden, ihre eigenen Nachbarkommunen in eine bestehende Partnerschaft mit

einzubinden. Insbesondere im Hinblick auf *Capacity Development* kann so im Ausland vorhandenes Wissen geteilt werden und eingesetzte Mittel können eine höhere Wirksamkeit entfalten.

- Entwicklungszusammenarbeit sollte generell einen längeren Zeithorizont anvisieren, um ihre Wirksamkeit zu steigern. Für Kommunen kann es aufgrund der genannten Kapazitätsgrenzen besonders sinnvoll sein, sich auf weniger, aber dafür auf qualitativ besser ausgestaltete und ausgerichtete Projekte zu konzentrieren.
- Die Agenda 2030 lebt von einer Umsetzung in der Breite. Durch Einbindung weiterer Akteure vor Ort – insbesondere aus der Zivilgesellschaft und von (privatwirtschaftlichen) Unternehmen – lässt sich ihre Breitenwirksamkeit weiter erhöhen.

6.2.3 Bedarfe bislang inaktiver Kommunen

Kommunen, die sich bisher nicht aktiv entwicklungspolitisch engagieren, sind häufig dennoch an einem solchen Engagement interessiert. Aus ihrer Perspektive bedarf es gezielter Mechanismen, die sie bei der Umsetzung unterstützen:

- Landkreise können zur Aktivierung und Verbindung kleiner Kommunen beitragen, indem sie die Aktivitäten kreisangehöriger Gemeinden bündeln. Gleichzeitig sollte die Bedeutung von Landkreisen nicht auf eine solche Rolle verengt werden, da Landkreisverwaltungen durchaus eigenständige Akteure mit eigenen Projektideen darstellen.
- Gemeinsame Projekte mehrerer Kommunen sind eine Möglichkeit, auch kleinere Kommunen in KEpol einzubinden. Das Beispiel Ostallgäu zeigt, dass sich kleine Gemeinden zusammenschließen können, um ein gemeinsames KEpol-Projekt umzusetzen.
- Kommunalverwaltungen und die Zivilgesellschaft arbeiten bezüglich der Agenda 2030 auf die gleichen Ziele hin. Daher ist es besonders wichtig, die Zivilgesellschaft in entwicklungspolitische Aktivitäten der kommunalen Verwaltung einzubinden. Durch ihr bestehendes Engagement, das vorhandene Fachwissen und (ehrenamtliche) Beiträge kann die Zivilgesellschaft wesentlich dazu beitragen, bislang inaktive Verwaltungen zu aktivieren. Religionsgemeinschaften und Migrant*innenorganisationen sind in diesem Zusammenhang besonders relevant.

- Kommunen mit geringen Kapazitäten benötigen finanzielle Förderung. Allerdings ist bei der Antragstellung Fachwissen erforderlich. Dies muss häufig zeitaufwändig angeeignet werden und bildet deshalb eine Barriere. Daher ist aus Sicht der Kommunen eine gezielte Unterstützung bei der Antragstellung oder Projektentwicklung vor Ort durch „beratende Personen“ geboten.
- Aufgrund unzureichender Ressourcen ist in vielen kleinen Gemeinden ehrenamtliches Engagement besonders wichtig, um KEpol zu stemmen. Allerdings besteht die Gefahr, dass kommunales entwicklungspolitisches Engagement mit diesen Personen steht und fällt. Damit diese Aktivität dauerhaft betrieben werden kann, ist eine flankierende Unterstützung und Verankerung auf Verwaltungsebene erforderlich.
- Es gibt schnelle Resultate, die mit verhältnismäßig wenig Aufwand erzielt werden können. Kleinere Kommunen konzentrieren sich nicht selten auf Aktivitäten, die so etwas ermöglichen und den Vorteil von sogenannten *Quick-win*-Erfahrungen mit sich bringen. Fairtrade-Aktivitäten sind beispielsweise weitgehend unabhängig von der Größe einer Kommune zu implementieren. Das Beispiel einer kleinen Hallig in der Nordsee mit weniger als 100 Einwohner*innen zeigt, dass damit eine kritische Grundlage für KEpol-bezogenes Handeln gelegt werden kann und somit auch für Aktivitäten, die umfangreicherer personeller und finanzieller Kapazitäten bedürfen.

6.2.4 Handlungsfeld und Kohärenz

In Kommunen wird die Agenda 2030 umgesetzt, wenn auch zum Teil nicht explizit. Es werden Verbindungen zwischen Themen und deren Umsetzung geknüpft. Aus kommunaler Sicht bestehen Reibungspunkte in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.

- Die Agenda 2030 ist nicht nur für das BMZ, sondern auch für die anderen Bundesressorts maßgeblich. Deshalb gibt es Themenbereiche der KEpol, in denen verschiedene politische Akteure, wie das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) und mehrere Durchführungsorganisationen aktiv sind. Zu den sich überschneidenden Themenbereichen zählen Integration, Migration und Entwicklung. Wegen der Ressortautonomie bestehen Kohärenzprobleme,

die auch bestimmen, wie die SKEW-Handlungsfelder ausgestaltet oder abgegrenzt werden.

- In Kommunen wird in der Praxis oftmals nicht zwischen Nachhaltigkeits- und entwicklungspolitischen Aktivitäten unterschieden. Aktivitäten sollten im Sinne des Universalitätsprinzips der Agenda 2030 zusammengedacht werden. Dabei ist es wesentlich, die Nachhaltigkeitsaktivitäten vor Ort mit den kommunalen entwicklungspolitischen Aktivitäten, die auf den Globalen Süden abzielen, eng zu verknüpfen.

Literaturverzeichnis

- Athenstaedt, C. (2011). *Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit: Zur Zulässigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen deutscher Bundesländer und Kommunen (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung Nr. 771)*. München: Utz.
- Balhim, R. (2016). City Diplomacy: Global agendas, local agreements. In R. Balhim (Hrsg.), *The geopolitics of cities: old challenges, new issues* (S. 123–170). Brasilia: ipea – Institute of Applied Economic Research.
- Baraulina, T., Hilber, D., & Kreienbrink, A. (2012). *Migration und Entwicklung: Explorative Untersuchung des Handlungsfeldes auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bautz, I. (2002). *Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen im Rahmen der europäischen Kommunalbewegung in den 1950er und 60er Jahren: Städtepartnerschaften Integration Ost-West-Konflikt*. Universität Siegen, Siegen.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67.
- Berse, K. B. (2019). International Local Cooperation. In A. Farazmand (Hrsg.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3557-1
- Berse, K. B., & Asami, Y. (2015). What's in a term? A Scoping Review of International Local Government Cooperation Research. *Philippine Journal of Public Administration*, LIX(2), 208.
- Beznoska, M., & Hentze, T. (2019). *Verschuldung der Kommunen in Deutschland: Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit*. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Blome, C., & Priller, E. (2013). *Entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement: Ein Beitrag zur Schärfung der Definition*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). (2008). *Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit (BMZ-Konzepte Nr. 159)*. Bonn.
- BMZ. (2020). *Reformkonzept „BMZ 2030“ – Umdenken – Umsteuern*. Bonn, Berlin.
- BMZ. (2021). *Lexikon der Entwicklungspolitik: „Transformationsland“*. Abgerufen von <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/transformationsland-14862>
- BMZ. (o.J.). Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“. Abgerufen von https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/hintergrund/leitfaeden/index.html

- Bodemer, K. (2002). Entwicklungspolitik. In D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorie, Begriffe, Personen*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Boettcher, F., Freier, R., & Geißler, R. (2021). *Kommunaler Finanzreport 2021*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Bohnet, M., Klingebiel, S., & Marschall, P. (2018). *Die Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit: Hintergründe, Trends und Implikationen für das BMZ und andere Bundesressorts (Discussion Paper Nr. 15/2018)*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Bontenbal, M. (2009). *Cities as partners: The challenge to strengthen urban governance through North-South city partnerships*: Eburon Uitgeverij BV.
- Bossuyt, J., & Steenbergen, R. (2013). *Development effectiveness at the local and regional level: Fostering synergies between local and regional governments and the EU in the post-Busan era*. Brussels: Platforma.
- Buis, H. (2009). The role of local government associations in increasing the effectiveness of city-to-city cooperation. *Habitat International*, 33(2), 190–194.
- Bund-und-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit. (2010). *Beschluss des Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. Oktober 2008 zur Kommunalen Entwicklungspolitik*. Berlin. Abgerufen von https://ez-der-laender.de/sites/default/files/2019-01/beschluss_bla_ez_kepol_110526.pdf
- Burger, A., Ulrich, P., Kuhn, S., & ICLEI Europa (Freiburg). (2017). *Auswertung der Agenda 2030 und Folgeaktivitäten hinsichtlich ihres kommunalen Bezugs, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Burth, A., & Gnädinger, M. (2020). *HaushaltsSteuerung.de. Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft*. Abgerufen von <https://www.haushaltssteuerung.de>
- City of Mannheim. (2019). *The Implementation of the United Nations' Sustainable Development Goals in Mannheim to 2030*. Mannheim.
- Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). (2021). *Datenbank der kommunalen Partnerschaften deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise*.
- Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode. (2019). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Alexander Graf Lambsdorff, Olaf in der Beek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/12842 – Kommunale Entwicklungspolitik, Drucksache 19/13252 vom 16.09.2019*. Berlin. Abgerufen von <https://dip21.bundestag.de>

- Deutscher Landkreistag. (2020). *Landkreise gestalten kommunale Entwicklungspolitik. Erfolgreiche Beispiele von internationalem und nationalem Engagement (Schriften des Deutschen Landkreistages. Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. Nr. 143)*. Berlin.
- Dick, E. (2016a). Durchwachsene Bilanz. *E+Z*, 2016(11), 4–5.
- Dick, E. (2016b). *Städtische Governance für nachhaltige globale Entwicklung: von den SDGs zur New Urban Agenda*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Dick, E., Marschall, P., & Wingers, C. (2020). *Deutscher Nachhaltigkeitspreis 2020: Kommunale Partnerschaften mit dem Globalen Süden treiben die Agenda 2030 voran*: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Die Bundesregierung. (2020). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021*. Berlin.
- Drees, S. (2019). Internationale Zusammenarbeit der Städte, Landkreise und Gemeinden: Deutsche Kommunen weltweit engagiert. *EUROPA komunal*, 6/2019, 3–6.
- Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2014). *Handreichung zur Kommunalen Entwicklungspolitik – Ein Theorie- und Praxisleitfaden*. Bonn.
- Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2016). *Global nachhaltige Kommune (Dialog Global Nr. 39)*. Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Abteilung Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW).
- Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2018). *Rechtliche Aspekte der Kommunalen Entwicklungszusammenarbeit im Ausland*. Bonn.
- Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2019a). *Dialog Global – Partner für eine Welt – Gestaltung und Nutzen kommunaler Partnerschaften*. Bonn.
- Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2019b). *Rechtliche Aspekte des Entwicklungspolitischen Engagements kommunaler Unternehmen*.
- Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2021). *Kommunale Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit*. Abgerufen von <https://skew.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/erfassung-kommunaler-beitraege-zur-entwicklungszusammenarbeit.html>
- Fischer, C., & Scholz, I. (2015). *Universelle Verantwortung: die Bedeutung der 2030-Agenda für eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Bundesländer (Discussion Paper Nr. 12/2015)*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Fischer, K. (2017). *Corporate Sustainability Governance*. Wiesbaden: Springer.

- Forum Fairer Handel. (2021). *Aktuelle Entwicklungen im Fairen Handel 2021*. Berlin.
- Frank, E., Hildebrandt, J., Pardon, B., & Vandamme, R. (2017). Was ist Verwaltung? In *Informationen zur politischen Bildung (izpb) Nr. 333/2017, Bildungspolitik* (S. 36–55). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Friedländer, B. (2019). *Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben*: Springer.
- Fröhlich, K., & Lämmlin, B. (2009). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland. Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise (Discussion Paper Nr. 1/2009)*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Führ, V., & Schnaidt, C. (2015). *Studie zum entwicklungspolitischen Engagement rheinland-pfälzischer Kommunen: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt*.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments; United Cities and Local Governments (ULCG). (2019). *Towards the localization of the SDGs: Local and regional governments' report to the 2019 HLPF*. Barcelona.
- Gnädinger, M., & Burth, A. (2021). *Haushaltskonsolidierung in Kommunen* (4. Auflage ed.). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Gonsior, V., & Klingebiel, S. (2019). *The development policy system under pressure: acknowledging limitations, sourcing advantages and moving towards a broader perspective (Discussion Paper Nr. 6/2019)*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Hafteck, P. (2003). An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 23(4), 333–345.
- Hanke, S. (2016). *Kommunale Unternehmen in Deutschland als Erfahrungsträger und Kooperationspartner für Kommunen in Schwellen- und Entwicklungsländern – eine Bestandsaufnahme, Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (giz)*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Hauff, V. (Hrsg.), (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft: Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven.
- Held, U., & Wilhelmy, S. (2008). Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung aus kommunaler Sicht. In Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Dossier Migration & Entwicklung* (pp. 67–70). Berlin.
- Höck, S., & Krier, J.-M. (2020). *Evaluation ausgewählter Angebote des Handlungsfeldes „Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene“*. Freising, Salzburg: EOP Evaluation, Komment GmbH.

- Hornidge, A.-K., & Scholz, I. (2021). *Zukunftsmodell für globales Gemeinwohl: Sieben Leitlinien für die deutsche Entwicklungspolitik, Die aktuelle Kolumne vom 10.05.2021*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Hunger, U., & Kersting, N. (2019). Coping with the challenges of mass migration: Reception, distribution and integration of refugees in German municipalities since 2015. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 19(3), 407–430.
- IMAP GmbH, & Hunger, U. (2020). *Gutachten: „Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene“*. Düsseldorf: IMAP GmbH.
- Janus, H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (2015). Beyond aid: A conceptual perspective on the transformation of development cooperation. *Journal of International Development*, 27(2), 155–169.
- Janus, H., Marschall, P., & Öhler, H. (2020). *Eine integrierte Perspektive auf die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Kania, M. (2021). Sub-state governments as rising stakeholders in development cooperation. The added value of regional governments in the light of debates on effectiveness in development. *The European Journal of Development Research*, 33, 604–6025. doi: 10.1057/s41287-020-00286-9.
- Keijzer, N., & Klingebiel, S. (2015). *Finanzierung globaler Entwicklung: Welche Rolle kann öffentliche Entwicklungszusammenarbeit spielen?* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Kelle, U. (2014). Mixed methods. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (pp. 153–166): Springer.
- KfW Entwicklungsbank. (o. J.). *Unsere Finanzprodukte*. Abgerufen von <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Aufgaben-und-Ziele/Unsere-Finanzprodukte/>
- Lagoarde-Segot, T. (2020). Financing the sustainable development goals. *Sustainability*, 12(7), 2775.
- Losada, A. F. d., Barceló, M., & Rebowska, K. (2012). *Study on capitalisation of European decentralised cooperation experiences – final report*: EUROPEAID.
- Martínez, I., & Martínez-Osés, P. (2021). *Decentralised cooperation and the 2030 Agenda: Innovating development policy in view of the SDGs*. The Hague: United Cities and Local Governments (UCLG) – Capacity and Institution Building (CIB) Working Group.
- Mayer, L. (2019). *International city partnerships for sustainable development: A synthesis framework*. Paper presented at the 39th International Scientific Conference on Economic and Social Development – “Sustainability from an Economic and Social Perspective”, Lisbon.

- Messner, D., & Nuscheler, F. (Hrsg.). (1996). *Weltkonferenzen und Weltberichte: Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn: Dietz.
- Messner, D., & Scholz, I. (2018). Globale Gemeinwohlorientierung als Fluchtpunkt internationaler Kooperation für nachhaltige Entwicklung – Ein Perspektivwechsel. *Zeitschrift für Außen-und Sicherheitspolitik*, 11(4), 561–572.
- Mühlenkamp, H. (2016). *Öffentliche Unternehmen: Einführung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Müngersdorff, M., & Stoffel, T. (2020). *Wege zur erfolgreichen Integration sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung in Kommunen*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Nganje, F. (2015). Decentralized cooperation and the new development cooperation agenda: What role for the UN? *United Nations University Centre for Policy Research*.
- Nitschke, U., Held, U., & Wilhelmy, S. (2009). Challenges of German city2city cooperation and the way forward to a quality debate. *Habitat International*, 33(2), 134–140.
- Nohlen, D. (Hrsg.) (2002). *Lexikon der Dritten Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*: Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg.
- OECD. (o. J.). *Für lokale und regionale #Entwicklung. Umsetzung der SDG in Städten und Regionen*. Abgerufen von <https://www.oecd.org/ueber-uns/erfolge/umsetzung-der-sdg-in-staedten-und-regionen.htm>
- OECD. (2005). Aid extended by local and state governments. *DAC Journal*, 6(4).
- OECD. (2007). *Glossary of Statistical Terms*. Abgerufen von <https://stats.oecd.org/glossary/download.asp>
- OECD. (2018). *Global outlook on financing for sustainable development 2019*.
- OECD. (2019a). *Decentralised development co-operation*. Paris: OECD. Abgerufen von <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/e9703003-en>
- OECD. (2019b). Öffentliche Vergabe in Deutschland.
- OECD. (2020). *Development Co-operation Profiles*.
- OECD. (2021). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021*.
- OECD-DAC. (o. J.). Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Abgerufen von <http://www.oecd.org/dac/tossd/>
- Orth, M., Habel, V., Richter, J., & Roggemann H. (2020). *Strukturierte Fonds. Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal).

- Public One. (2019). *Kommunale Entwicklungszusammenarbeit Nordrhein-Westfalen (KEZ) und Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit Nordrhein-Westfalen (EpIB), Evaluationsbericht im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen*. Essen, Berlin.
- Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J. (2019). Six transformations to achieve the sustainable development goals. *Nature Sustainability*, 2(9), 805-814.
- Sangmeister, H. (2002). Entwicklungszusammenarbeit. In D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen* (S. 264). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Schade, J. (2021). *Umfrage unter kommunalen Unternehmen zu Fairer Beschaffung: SKEW Workshop am 22.06.2021 zu Fairer Beschaffung in kommunalen Unternehmen*. Bonn: SKEW.
- Schneider, S. H., Gleser, S. H., & Bruder, M. (2018). *Die Agenda 2030 in der öffentlichen Wahrnehmung*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).
- Scholte, J. A., & Söderbaum, F. (2017). *A changing global development agenda?* Paper presented at the Forum for Development Studies.
- Schweizer Eidgenossenschaft - DEZA (2019). *Die Weltgemeinschaft muss die Wirkung ihres Engagements erhöhen*. Abgerufen von <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/deza/aktuell/news.html/content/deza/de/meta/news-deza/2019/07/9/gpedc-interview-gass>
- Städtetag Baden-Württemberg, & Baden-Württemberg, S. E. (2021). *Handbuch Kommunale Entwicklungspolitik: Ein Praxisleitfaden für neueinsteigende und aktive Kommunen, um diese „enkeltauglich“ zu gestalten*. Stuttgart.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. (2019). *Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 210. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 12. bis 14.06.19 in Kiel (SH)*. Berlin. Abgerufen von https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190614_12/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- State Capital Stuttgart. (2019). *Stuttgart – a Livable City: The global Agenda 2030 at a local level – Baseline study depicting the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Stuttgart.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich. Tabellenband. Stand 31.12.2017*. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt. (2021). GV-ISys: Verzeichnis der Regional- und Gebietseinheiten – Abgerufen von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/beschreibung-gebietseinheiten.pdf>
- Statz, A., & Wohlfarth, C. (2010). *Kommunale Partnerschaften und Netzwerke: Ein Beitrag zu einer transnationalen Politik der Nachhaltigkeit (Schriften zur Demokratie Nr. 20)*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- UCLG. (2016). *City to City: A guide to the UCLG learning universe*. Ohne Ort.
- UCLG. (2019). *Towards the localization of the SDGs – Local and regional governments' report to the 2019 HLPF – 3rd report*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- United Nations. (2016). *Neue Urbane Agenda*. New York.
- van Koolwijk, J., & Wicken-Maysers, M. (2015). *Statistische Forschungsstrategien (6)*: Walter de Gruyter GmbH & Co KG.
- Verband kommunaler Unternehmen e. V. (2021). *Kommunal verankert, weltweit engagiert: Die deutsche Kommunalwirtschaft in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit*. Berlin.
- Vereinte Nationen. (2015). *Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015*. New York. Abgerufen von <https://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. (2016). *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*. Berlin: WBGU.
- Wiemann, J. (2008). *Neuaustrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen (3889854087)*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Wilhelmy, S. (2012). Die neue Rolle der Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit: das Beispiel kommunaler Klimapartnerschaften. In H. Sangmeister (Hrsg.), *Neue Formen und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit* (pp. 71–84). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- World University Service – Deutsches Komitee e.V., & Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd (Hrsg.). (2020). *Entwicklungspolitik der Länder*. Wiesbaden.
- Ziller, D. (2016). *TOSSD – eine gute Sache?* Blog des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. Abgerufen von: <https://blogs.die-gdi.de/2016/12/08/tossd-eine-gute-sache/>

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)

Studies

- 104 Bracho, Gerardo, Richard Carey, William Hynes, Stephan Klingebiel, & Alexandra Trzeciak-Duval (Eds.). *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the Development Assistance Committee* (590 pp.). ISBN 978-3-96021-163-1. DOI: 10.23661/s104.2021.
- 103 Loewe, Markus, Tina Zintl, Jörn Fritzenkötter, Verena Gantner, Regina Kaltenbach, & Lena Pohl. (2020). *Community effects of cash-for-work programmes in Jordan: Supporting social cohesion, more equitable gender roles and local economic development in contexts of flight and migration* (243 pp.). ISBN 978-3-96021-135-8. DOI: 10.23661/s103.2020.
- 102 Vidican Auktor, Georgeta, Tilman Altenburg, & Andreas Stamm. (2020). *The transition towards a green economy and its implications for quality infrastructure* (218 pp.). ISBN 978-3-96021-131-0. DOI: 10.23661/s102.2020.
- 101 Silke Weinlich, Max-Otto Baumann, Erik Lundsgaarde, & Peter Wolff. (2020). *Earmarking in the multilateral development system: Many shades of grey* (347 pp.). ISBN 978-3-96021-112-9. DOI: 10.23661/s101.2020.
- 100 Stamm, Andreas, Luise Dietrich, Heike Harling, Laura Häußler, Florian Münch, Jana Preiß, & Jan Siebert. (2019). *Sustainable public procurement as a tool to foster sustainable development in Costa Rica. Challenges and recommendations for policy implementation* (114 pp.). ISBN: 978-3-96021-102-0. DOI: 10.23661/s100.2019.
- 99 Licht, Nathalie. (2019). *Wandel von Sozialpolitik im Kontext von Global Social Governance: Das Beispiel Peru* (346 pp.). ISBN: 978-3-96021-083-2. DOI: 10.23661/s99.2019.
- 98 Duguma, Mesay K., Michael Brüntrup, & Daniel Tsegai. (2017). *Policy options for improving drought resilience and its implication for food security: The cases of Ethiopia and Kenya* (87 pp.). ISBN 978-3-96021-056-6.
- 97 Reeg, Caraoline. (2017) *Spatial development initiatives – potentials, challenges and policy lesson: With a specific outlook for inclusive agrocorridors in Sub-Sahara Africa* (176 pp.). ISBN 978-3-96021-048-1.
- 96 Horstmann, Britta, & Jonas Hein. (2017). *Aligning climate change mitigation and sustainable development under the UNFCCC: A critical assessment of the Clean Development Mechanism, the Green Climate Fund and REDD+* (135 pp.). ISBN 978-3-96021-043-6.

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 23/2021 Berger, Axel, Ali Dadkhah, & Zoryana Olekseyuk. *Quantifying investment facilitation at country level: introducing a new index* (40 pp.). ISBN 978-3-96021-165-5. DOI: 10.23661/dp23.2021.
- 22/2021 Keijzer, Niels, Aline Burni, Benedikt Erforth, & Ina Friesen. *The rise of the Team Europe approach in EU development cooperation: assessing a moving target* (37 pp.). ISBN 978-3-96021-162-4. DOI: 10.23661/dp22.2021.
- 21/2021 Binkert, Eva, Merlin Flaig, Lukas Frucht, Jörn Grävningholt, Jannis König, Jana Kuhnt, Philipp Lendle, Abdirahman A. Muhumad, & Katharina Potinius. *Local governments and the sustainable integration of refugees in Ethiopia* (61 pp.). ISBN 978-3-96021-161-7. DOI: 10.23661/dp21.2021.
- 20/2021 Lundsgaarde, Erik. *The EU-UNDP partnership and added value in EU development cooperation* (33 pp.). ISBN 978-3-96021-160-0. DOI: 10.23661/dp20.2021.
- 19/2021 Stamm, Andreas, Christoph Strupat, & Anna-Katharina Hornidge. *Global access to COVID-19 vaccines: Challenges in production, affordability, distribution and utilisation* (16 pp.). ISBN 978-3-96021-159-4. DOI: 10.23661/dp19.2021.
- 18/2021 Dafe, Florence, Radha Upadhyaya, & Christoph Sommer. *Employing capital: Patient capital and labour relations in Kenya's manufacturing sector* (32pp.). ISBN 978-3-96021-155-6. DOI: 10.23661/dp18.2021.
- 17/2021 Carlitz, Ruth, & Sebastian Ziaja. *Dissecting aid fragmentation: Development goals and levels of analysis* (26 pp.). ISBN 978-3-96021-154-9. DOI: 10.23661/dp17.2021.
- 16/2021 Bante, Jana, Felix Helmig, Lara Prasad, Lea Deborah Scheu, Jean Christoph Seipel, Helge Senkpiel, Markus Geray, Armin von Schiller, David Sebudubudu, & Sebastian Ziaja. *E-government and democracy in Botswana: Observational and experimental evidence on the effect of e-government usage on political attitudes* (49 pp.). ISBN 978-3-96021-153-2. DOI: 10.23661/dp16.2021.
- 15/2021 Haug, Sebastian. *Mainstreaming South-South and triangular cooperation: Work in progress at the United Nations* (36 pp.). ISBN 978-3-96021-152-5. DOI: 10.23661/dp15.2021.

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Analysen und Stellungnahmen [ISSN Print 1434-8934 / Online 2512-9325]

- 5/2021 Brandi, Clara. *Prioritäten für eine entwicklungsfreundliche Ausgestaltung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der EU*. DOI: 10.23661/as5.2021.
- 4/2021 Wingens, Christopher, Paul Marschall, & Eva Dick. *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Stand und Perspektiven*. DOI: 10.23661/as4.2021.
- 3/2021 Friesen, Ina, & Leon Janauschek. *Das Engagement von EU und China in der humanitären Hilfe: Unterschiedliche Ansätze, gemeinsame Interessen?* DOI: 10.23661/as3.2021.
- 2/2021 Lehmann, Ina, Jean Carlo Rodríguez, & Anna Spenceley. *COVID-19 und Naturschutz: Strategien zur Krisenbewältigung für Mensch und Natur*. DOI: 10.23661/as2.2021.
- 1/2021 Malerba, Daniele. *Welche Verteilungsfragen ergeben sich aus der Klimapolitik? Aktuelle Erkenntnisse aus Entwicklungsländern*. DOI: 10.23661/as1.2021.

[Analysen und Stellungnahmen kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Briefing Paper [ISSN Print 1615-5483 / Online 2512-9384]

- 17/2021 Wingens, Christopher, Paul Marschall, & Eva Dick. *Municipal development policy in Germany: Current status and prospects*. DOI: 10.23661/bp17.2021.
- 16/2021 Breuer, Anita, Julia Leininger, & Saionara König-Reis. *Key players in accountable SDG implementation: National human rights institutions*. DOI: 10.23661/bp16.2021.
- 15/2021 Breuer, Anita, Julia Leininger, Kirsten Brosbøl, Léna Belly-Le Guilloux, & Bora Sefa. *Key players in national SDG accountability: The role of parliaments*. DOI: 10.23661/bp15.2021.
- 14/2021 Yu, Lu, & Mariya Aleksandrova. *Weather index insurance: Promises and challenges of promoting social and ecological resilience to climate change*. DOI: 10.23661/bp14.2021.
- 13/2021 Koch, Svea, & Niels Keijzer. *The external dimensions of the European green deal: The case for an integrated approach*. DOI: 10.23661/bp13.2021.

[Briefing Paper kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Eine vollständige Auflistung erhältlichlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>