

Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Stand und Perspektiven

Zusammenfassung

Zunehmend und auf vielfältige Art und Weise zeigen deutsche Kommunen im In- und Ausland entwicklungspolitisches Engagement. Über die Hintergründe und Ausgestaltung ihres Engagements aber ist sehr wenig bekannt.

Vor diesem Hintergrund hat das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) eine Bestandsaufnahme der Kommunalen Entwicklungspolitik (KEpol) in Deutschland gemacht. Finanziert wurde sie von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW). Auf Grundlage einer bereits 2009 vom DIE durchgeführten Studie (Fröhlich & Lämmlin, 2009) sollten Entwicklungstrends in diesem kommunalen Politikfeld ausgemacht werden. Zu diesem Zweck führte das DIE in Kooperation mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) eine deutschlandweite Befragung von Kommunen durch, die auch vertiefende qualitative Interviews mit Vertreter*innen von Kommunen und relevanten Bundes- und Länderinstitutionen umfasste.

Wie die Ergebnisse zeigen, wächst in Deutschland die KEpol infolge verbesserter politischer Rahmenbedingungen und beeinflusst durch veränderte globale Leitbilder (z. B. Agenda 2030). Bei größeren Kommunen ist der Anteil entwicklungspolitisch aktiver Kommunen deutlich höher als bei kleineren. Häufig konzentrieren sich kleinere Kommunen auf niedrigschwellige Aktivitäten mit geringeren Anforderungen an das Projektmanagement wie z.B. die Förderung von fairem Handel.

In einigen Fällen organisieren sie sich in Verbundprojekten. KEpol umfasst ein breites thematisches Spektrum, das von der Informations- und Bildungsarbeit bis hin zu vielfältigen

Partnerschaften mit Kommunen im Globalen Süden reicht. Bei den Kooperationen der kommunalen Verwaltungen nehmen die Zahl und die Vielfalt der Akteure sowie ihre Funktionen zu. Sie agieren als Umsetzende, Multiplikator*innen und Vernetzende. Dem internationalen Engagement und den entsprechenden Aktivitäten der Kommunen liegt nicht zuletzt ein Eigeninteresse zugrunde. Beispielsweise, um international Verantwortung zu übernehmen oder um für neue Mitarbeitende attraktiv zu sein.

Entwicklungspolitik ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. KEpol gehört dabei zu den freiwilligen kommunalen Tätigkeiten und wird daher nicht überall praktiziert. Oft sind personelle Kapazitäten unzureichend und benötigte Kenntnisse über die diversen Themenfelder komplex. Zum Teil schätzen Kommunen den mit dem KEpol-Projektmanagement verbundenen Aufwand als zu hoch ein.

Nichtsdestotrotz leisten Kommunen durch ihr Engagement einen zentralen Beitrag zur transnationalen Nachhaltigkeitspolitik. Sie ermöglichen es insbesondere, die globalen Ziele kontextspezifisch umzusetzen beziehungsweise sie zu lokalisieren. Als spezifischen Vorteil bietet KEpol die Nähe zu den Bürger*innen und den direkten Kontakt zu lokalen Akteuren im In- und Ausland. Zurzeit ist allerdings der kommunale Beitrag gemessen an den gängigen Maßzahlen und Indikatoren der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (etwa der *Official Development Assistance*, ODA) noch zu wenig erkennbar. Kommunen weiterhin und vor allem unbürokratisch zu unterstützen ist wichtig, damit KEpol in aktiven und bislang noch nicht aktiven Kommunen ihr volles Potenzial entfalten kann.

Hintergrund

Kommunen – Städte, Gemeinden, Landkreise und weitere Gebietskörperschaften – sind zunehmend entwicklungspolitisch aktiv. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) unterstützt dieses Engagement. Sie finanzierte auch eine Bestandsaufnahme der Kommunalen Entwicklungspolitik (KEpol) in Deutschland durch das DIE. Auf Grundlage einer 2009 vom DIE erstellten Studie (Fröhlich & Lämmlein, 2009), sollten dabei Entwicklungstrends dieses kommunalen Politikfeldes aus den letzten etwa zehn Jahren erfasst werden.

Die Studienergebnisse basieren auf der Analyse von Sekundärliteratur, auf einer deutschlandweit angelegten Befragung von Kommunen und auf vertiefenden qualitativen Interviews mit Kommunen sowie mit relevanten Bundes- und Länderinstitutionen. Bei der Datenerhebung kooperierte das DIE mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), das aktuell die Förderung der Kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland evaluiert. Eine gemeinsame Publikation mit übergreifenden Ergebnissen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der KEpol-Förderung ist vorgesehen.

Definition kommunaler Entwicklungspolitik und ihre Rahmenbedingungen

KEpol bezieht sich auf Aktivitäten von kommunalen Verwaltungen im In- und Ausland, die das Ziel haben, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Globalen Süden zu verbessern.

In den letzten Jahren ist die Bedeutung von KEpol gestiegen. Veränderte politisch-rechtliche Rahmenbedingungen haben diese Entwicklung entscheidend beeinflusst.

Lange Zeit war in Deutschland die rechtliche Grundlage für entwicklungspolitische Aktivitäten von Kommunen unklar. Rechtssicherheit lieferten etwa ein Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit zur Kommunalen Entwicklungspolitik aus dem Jahr 2010 sowie ein 2018 von der SKEW beauftragtes Rechtsgutachten (Engagement Global, 2018). Letzteres bestätigt, dass Entwicklungspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. Gleichwohl zählt KEpol zu den freiwilligen Aufgabenfeldern von Kommunen.

Die Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Kommunen wurde in den letzten Jahren stark ausgeweitet. Dies geschah vor allem durch die SKEW, die im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Mittel umsetzt. Von fünf Millionen Euro (2013) wuchs das Volumen der vom BMZ bereitgestellten Finanzierung auf knapp 31 Millionen Euro (2020) an. Im gleichen Zeitraum bauten auch andere Ministerien ihre Aktivitäten aus.

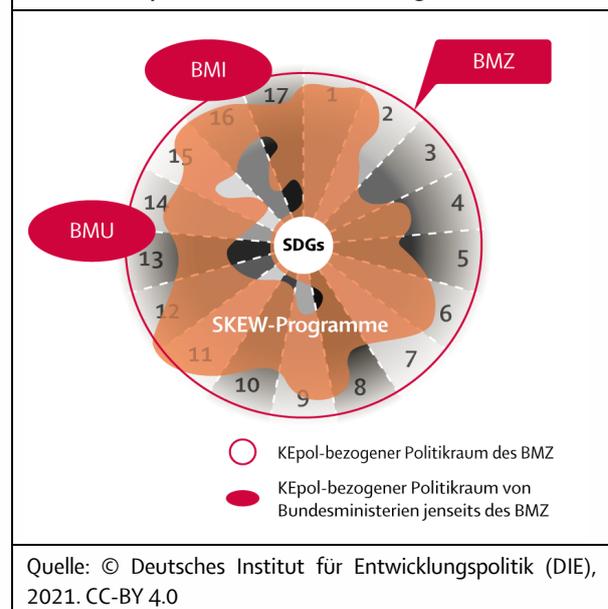
Veränderte internationale Leitbilder

Internationale Politikprozesse und Leitbilder der letzten Jahre haben dazu beigetragen, dass Kommunen als entwicklungspolitische Akteure stärker wahrgenommen wurden und mehr in den Fokus rückten.

Die Entwicklungspolitik hat sich spätestens mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, mit den in ihr enthaltenen 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) und mit dem Pariser Klimaabkommen dem Ziel globaler Nachhaltigkeit verschrieben. Unter dem Ausdruck „Lokalisierung der SDGs“ wurde dabei auch die Relevanz von Städten und Kommunen für die Zielerreichung in den Vordergrund gerückt. Dies spiegelt sich in dem eigenen Ziel für die Gestaltung inklusiver, sicherer, widerstandsfähiger und nachhaltiger Städte und Siedlungen wider (SDG 11). In Deutschland, aber auch weltweit, richten viele Kommunen ihre lokale Politik und Planung an den SDGs aus.

Die Agenda 2030 ist ein zentraler Bezugspunkt von Entwicklungspolitik – und somit auch von KEpol. In Abbildung 1 wird der durch die 17 SDGs (SDG-Rad) aufgespannte Möglichkeitsraum dargestellt, in dem sich kommunale entwicklungspolitische Aktivitäten entfalten können. Für die KEpol nehmen neben dem BMZ weitere Akteure an Bedeutung zu: so etwa die Bundesministerien für Umwelt (BMU) oder des Inneren (BMI). Deren Zuständigkeiten können sich in manchen Politikfeldern überschneiden: etwa in der Stadtentwicklung, Migration oder Umweltplanung.

Abb. 1: KEpol-Aktivitäten im SDG-Möglichkeitsraum



KEpol wird im Ausland und im Inland durchgeführt. Je nach Maßnahme ist ein unterschiedlich starker Bezug zum Globalen Süden möglich. Dieser steigt mit wachsender Zentrumsnähe. Da Wirkungen oder Bezüge teilweise indirekt oder unbeabsichtigt auftreten, lassen sich die Grenzen der KEpol zu anderen nachhaltigkeitsbezogenen Aktivitäten nicht objektiv bestimmen. Letztlich manifestieren sie sich im Diskurs und Handeln politischer Akteure, unter anderem der Kommunen. Hier stellt sich etwa die Frage, ob diese in bestimmten Maßnahmen (etwa in der Reduktion eigener verkehrsbedingter Treibhausgasemissionen) einen Wirkungsbezug zum Globalen Süden sehen. Der Möglichkeitsraum beinhaltet auch Handlungsfelder, in denen die SKEW KEpol-Engagement durch Programme unterstützt.

Ergebnisse der Studie

Kommunale Profile und Motive

Generell nimmt kommunales entwicklungspolitisches Engagement zu. Jedoch unterscheidet sich die Ausgestaltung und Intensität des Engagements deutlich und hängt insbesondere von der Größe der Kommunen ab. Wie die Befragungsergebnisse zeigen, sind fast sämtliche Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner*innen entwicklungspolitisch aktiv. Alle teilnehmenden kreisfreien Städte gaben ein KEpol-Engagement an. Wohingegen in den Größenklassen zwischen 2.000 und 19.999 Einwohner*innen verhältnismäßig viele inaktive Kommunen zu finden sind. Aber auch in kleineren Kommunen ist in den letzten Jahren das Engagement gestiegen. Die Interviews belegen ihr Interesse, sich auch zukünftig entwicklungspolitisch zu engagieren.

Die Motivation von Kommunen, sich zu engagieren, ist vielfältig. Häufig wurde das Anliegen genannt, international Verantwortung wahrzunehmen. Vor allem in größeren Städten üben zivilgesellschaftliche Gruppen etwa im Bereich des Klimaschutzes „Druck“ aus. Es besteht der Eindruck, dass internationale Aktivitäten die Attraktivität der Kommunen für neue Mitarbeitende steigern.

Aktuell inaktive Kommunen nannten als Gründe für ihr ausbleibendes Engagement: „unzureichendes Personal“ (65 %), eine „geringe politische Priorität“ (62 %) sowie „unklar, wie Engagement aussehen kann“ (56 %). „Rechtliche Hindernisse“ (1 %) spielten hingegen kaum eine Rolle.

Entwicklungspolitische Themenfelder

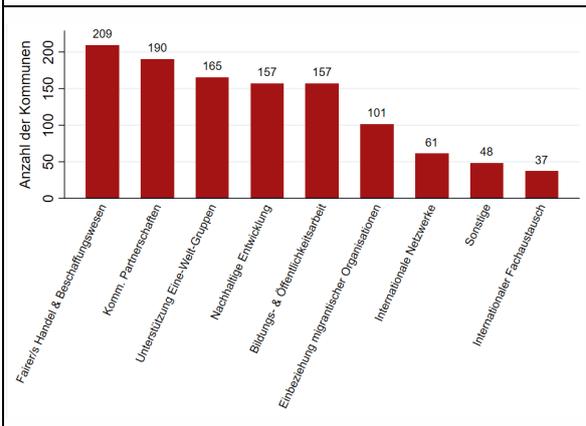
Das KEpol-Themenspektrum ist breit und beinhaltet: kommunale Partnerschaften und andere Kooperationsformen mit Kommunen im Globalen Süden, die Unterstützung von Migrant*innen-Organisationen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, die Förderung des fairen Handels oder der fairen Beschaffung im Inland. Auch die Erarbeitung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien kann enthalten sein.

Der Befragung zufolge kommt dem Themenfeld „Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen/fairen Handel“ eine besondere Bedeutung zu (siehe Abb. 2). In diesem Themenfeld haben 64 % der 328 aktiven Kommunen eine Aktivität angegeben. Bei kleineren Städten und Kommunen kann es eine Einstiegsfunktion wahrnehmen. Gegenüber der Vorgängerstudie von 2009 löst es damit Aktivitäten im Bereich der ‚Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit‘ als meistgenanntes Themenfeld ab. In der aktuellen Befragung bezogen sich 41 % der aktiven Kommunen zudem auf einen politischen Beschluss des Kommunalparlaments, der ihre Aktivitäten politisch verankert.

Laut Befragung stellen die kommunalen Partnerschaften das zweitwichtigste Themenfeld dar (58 % der aktiven Kommunen). Dies ist zugleich der Bereich mit den meisten politischen Beschlüssen (61 % der aktiven Kommunen). Der Kulturaustausch ist häufigster Themenschwerpunkt (in 62 %) der Partnerschaften. Ebenfalls von hoher Bedeutung sind der Bildungs- (55 %) und der Umweltbereich (48 %).

Die qualitativen Interviews verdeutlichten, dass häufig zivilgesellschaftliches Engagement den Ausgangspunkt für Partnerschaften bildet. In den von ihnen initiierten Aktivitäten bemühen sich Kommunen aber auch darum, die Zivilgesellschaft einzubinden. So wird die kommunale Nord-Süd-Kooperation mit Leben gefüllt. In Partnerschaften spielen kommunale Unternehmen oder Hochschulen eine zunehmend wichtige Rolle, insbesondere bei technologieintensiveren Austauschprozessen.

Abb. 2: KEpol-Themenfelder (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Autor*innen

Anmerkung: Die Darstellung basiert auf den Ergebnissen der Befragung, an der sich insgesamt 442 Kommunen beteiligt haben. 328 dieser Kommunen können als entwicklungspolitisch „aktiv“ bezeichnet werden.

Kommunale Akteure und Funktionen

Ähnlich wie in der Studie von 2009 zeigen auch die aktuellen Studienergebnisse, dass das Interesse an KEpol der politischen Spitze wichtig ist. In den Fällen, in denen ein ausgeprägtes Engagement vorlag, etwa in Partnerschaften oder internationalen kommunalen Netzwerken, wurde in den Interviews wiederholt auf die Rolle des oder der Oberbürgermeister*in verwiesen. Als wichtig gilt ebenso die Unterstützung auf der höheren Arbeitsebene, etwa auf Amtsleitungsebene, um entwicklungspolitische Tätigkeiten in die Verwaltung hinein zu vermitteln.

Letztlich entscheidend aber, um KEpol dauerhaft zu etablieren, sind (festgelegte) personelle Kapazitäten und, dass das Thema in der Verwaltung verankert wird. Eigene Einheiten, wie etwa ein Amt für Internationales, haben dafür nur einige größere Städte geschaffen. Die meisten (kleineren) Kommunen integrieren – nicht selten im Rahmen kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien – KEpol in andere Politikfelder oder -prozesse. Im günstigsten Fall sind in Aufgabenbeschreibungen KEpol-Zuständigkeiten enthalten. In einigen Fällen ist dies geschehen, nachdem Personalstellen zunächst extern gefördert wurden. Dies galt insbesondere für SKEW-finanzierte KEpol-Koordinator*innen.

In der KEpol wirken kommunale Verwaltungen nach innen und nach außen. Sie nehmen verschiedene Funktionen wahr,

setzen Maßnahmen um (Regeln für faire Beschaffung), vernetzen (in nationalen und internationalen Städtenetzwerken; im Falle kleinerer Kommunen in Verbundprojekten unterschiedlicher Ausprägung) und wirken als Multiplikator*innen. So bauen kommunale Partnerschaften vielfach auf zivilgesellschaftlich initiierten Beziehungen auf und ermöglichen den Austausch auf Verwaltungsebene. Häufig sind entwicklungspolitische Aktivitäten ohne ehrenamtliches Engagement kaum denkbar. Zunehmend engagieren sich kommunale Unternehmen (etwa Ver- und Entsorgungsbetriebe) und die lokale Wirtschaft und bringen ihre spezifischen Kompetenzen etwa in kommunale Partnerschaften ein.

Potenziale und Herausforderungen

Zu den Potenzialen zählt zum einen die Breite der Themenfelder, in denen sich Kommunen engagieren. Weil sie dies mit besonderer Nähe zur Bevölkerung und oft gemeinsam mit andere Akteuren (Schulen, Religionsgemeinschaften etc.) umsetzen, können sie besonders für internationale Themen oder Problematiken sensibilisieren. KEpol hat zudem im Sinne der Agenda 2030 eine besondere „Hebelwirkung“ für nachhaltige Lebens- und Umweltbedingungen. Kommunen sind im Bereich faire Beschaffung für über 50 % der gesamten öffentlichen Beschaffungsausgaben in Deutschland verantwortlich (Müngersdorff & Stoffel, 2020, S. 2). Themen wie die Förderung einer klimafreundlichen Stadtentwicklung in Kooperation mit Partnerkommunen können in bestehende lokale SDG-Ziele und -Prozesse eingebettet werden und sie so stärken.

Da KEpol-Aktivitäten ein freiwilliges Betätigungsfeld von Kommunen darstellen, ist davon auszugehen, dass sie auch weiterhin von externen Fördergeldern abhängig bleiben. Häufig sind KEpol-Aktivitäten vor dem Hintergrund genereller Kapazitätsprobleme der Kommunen nicht prioritär. Obwohl in nahezu allen Interviews die Bedeutung von Förderung betont wurde, wurde aber auch vielfach auf den damit verbundenen administrativen Aufwand hingewiesen.

So etwa bei der Antragstellung und Berichterstattung. Gleiches betraf die zunehmend unübersichtliche Förderlandschaft. Oftmals ist es schwierig, den entwicklungspolitischen Beitrag von Kommunen zu erfassen – selbst innerhalb einer Kommune. Denn die Tätigkeiten in einzelnen Bereichen, wie etwa in der fairen Beschaffung, erfolgen in verschiedenen Verwaltungseinheiten und werden dezentral nachgehalten.

Reflexion und Ausblick

Bei der Umsetzung der Agenda 2030 kommt kommunalen Verwaltungen eine Schlüsselrolle zu. Allerdings ist ihr Beitrag zu wenig sichtbar und generell schwer zu quantifizieren. Umso mehr gilt dies im Hinblick auf die (teils indirekten) Auswirkungen auf den Globalen Süden. In den gängigen Vergleichsinstrumenten entwicklungspolitischer Beiträge, wie etwa der *Official Development Assistance* (ODA)-Statistik, werden Transaktionen öffentlicher Stellen den Förderinstitutionen zugeordnet. Selbst aufgewendete Eigenmittel der Kommunen werden bislang kaum erfasst. Zudem lassen sich viele Elemente der Inlandsarbeit, insbesondere solche mit Hebelwirkung, nur schwer in Vergleichsinstrumenten abbilden. Um KEpol sichtbarer werden zu lassen, können verstärkte wissenschaftliche Analysen der kommunalen Aktivitäten in Studien wie dieser behilflich sein oder wirkungsorientierte Evaluierungen sowie Versuche der Quantifizierung (siehe etwa das Indikatorensystem von „Wegweiser Kommune“).

Weil die Kapazitäten im freiwilligen Aufgabenfeld KEpol knapp sind, spielt externe Förderung jetzt und in Zukunft eine zentrale Rolle. Die SKEW wird von den entwicklungspolitisch aktiven Kommunen als relevanteste Förderinstitution wahrgenommen und wertgeschätzt. Insbesondere kleinere Kommunen begrüßen die leichten Einstiegsmöglichkeiten durch kleine Projekt- und Personalmittel-Förderungen. Unabhängig von ihrer Größe oder ihrem Typus ist es allen Kommunen ein Anliegen, dass die Antragsprozesse vereinfacht werden.

Literatur

- Engagement Global. (2018). *Rechtliche Aspekte der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit im Ausland* (Dialog Global Nr. 49). Bonn: SKEW.
- Fröhlich, K., & Lämmlin, B. (2009). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise* (Discussion Paper 1/2009). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Müngersdorff, M., & Stoffel, S. (2020). *Wege zur erfolgreichen Integration sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung in Kommunen* (Analysen und Stellungnahmen 9/2020). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Mit finanzieller Unterstützung von Engagement Global

Christopher Wiggins

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Paul Marschall

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Eva Dick

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as4.2021



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

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



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