



KOMMUNALE ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Evaluierung der Servicestelle Kommunen in
der Einen Welt (SKEW)*

2022

Deutsche Kommunen engagieren sich seit vielen Jahren für eine global nachhaltige Entwicklung. Sie sorgen beispielsweise für eine faire öffentliche Beschaffung oder pflegen Partnerschaften mit Kommunen im globalen Süden. Seit 2013 fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die kommunale Entwicklungspolitik über einen eigenen Titel im Bundeshaushalt. Die Mittel des Haushaltstitels fließen fast vollständig an die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), die als Teil der Engagement Global gGmbH Beratungs-, Vernetzungs-, Informations- und Förderangebote für Kommunen bereitstellt, um diese in ihrem entwicklungspolitischen Engagement zu unterstützen. Die vorliegende Evaluierung hat das Gesamtprogramm der SKEW hinsichtlich der sechs OECD-DAC-Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz, Effizienz, Effektivität, Nachhaltigkeit und Impact untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die SKEW für das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen eine wichtige Rolle spielt. Für eine positive zukünftige Entwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte die Ausgestaltung der Förderung jedoch an verschiedenen Stellen verbessert werden. Hierzu soll die Evaluierung mit konkreten Empfehlungen einen Beitrag leisten.

KOMMUNALE ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Evaluierung der Servicestelle Kommunen
in der Einen Welt (SKEW)*

2022

IMPRESSUM

Verfasst von

Dr. Johannes Schmitt
Dr. Andrea Beck
Verena Gantner
Dr. Klaus Hermanns

Verantwortlich

Dr. Martin Bruder

Gestaltung Umschlag und Layout

Katharina Mayer, DEval

Lektorat

Silvia Richter, mediamondi, Berlin

Übersetzung

Dr. John Cochrane

Bildnachweis

Titelseite: Shutterstock, VectorMine

Bibliografische Angabe

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

Druck

Bonifatius, Paderborn

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter: <https://www.deval.org/de/publikationen>

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: info@DEval.org

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter: <https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval),
2022

ISBN 978-3-96126-173-4 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-174-1 (PDF)

DANKSAGUNG

Diese Evaluierung wurde von zahlreichen Menschen unterstützt. Das Evaluierungsteam möchte sich herzlich bei allen bedanken, die bereitwillig mitgewirkt und damit zum Erfolg der Evaluierung beigetragen haben.

Unser Dank gilt den Mitarbeitenden des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) für ihre aktive Unterstützung des Evaluierungsprozesses. Auch bedanken wir uns bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe, die durch fachliche Rückmeldungen während des gesamten Evaluierungsprozesses wichtige Impulse lieferten und die Evaluierung zudem durch die Bereitstellung von Informationen und Dokumenten unterstützt haben. In der Referenzgruppe waren folgende Institutionen und Bereiche vertreten: das BMZ, die SKEW, kommunale Spitzenverbände, einzelne Bundesländer und Kommunen, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sowie Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

Überdies geht unser Dank an alle Mitarbeitenden deutscher Kommunen, die im Rahmen der Online-Umfragen und durch Interviews und Gruppendiskussionen an dieser Evaluierung mitgewirkt haben. Ebenso danken wir den Mitarbeitenden der Partnerkommunen im globalen Süden für ihre Teilnahme an Interviews.

Dank gilt auch den externen Gutachter*innen Christian Berg, Daniela Freund, Dr. Felix Gaisbauer, Dagmar Meyer, Prof. Dr. Simon Nestler und Matthias Schmidt für die gute Zusammenarbeit im Rahmen der Datenerhebung und -auswertung. Danken möchten wir zudem Prof. Dr. Stephan Grohs, Dr. Cornelia Römling und Heike Steckhan für ihre wichtigen Rückmeldungen als Peer-Reviewer*innen der Evaluierung. Außerdem bedanken wir uns bei unseren Kolleg*innen aus dem DEval-Projekt „Meinungsmonitor Entwicklungspolitik“ für die Zusammenarbeit im Rahmen der repräsentativen Befragung der Bevölkerung.

Diese Evaluierung ist in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) entstanden, das zeitlich überlappend eine Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland durchführte. Während die DIE-Studie eine Bestandsaufnahme der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland unternahm, konzentriert sich die vorliegende Evaluierung auf die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik. Für den konstruktiven Austausch und die gute Zusammenarbeit in der Phase der Konzeption und der Datenerhebung und -auswertung bedanken wir uns bei Dr. Eva Dick, Dr. Paul Marschall und Christopher Wogens.

Schließlich danken wir Caroline Orth, Anna Sach, Christian Süper, Sahana Theivarajah und Jasmin Weber für ihre kompetente und engagierte Unterstützung.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Deutsche Kommunen engagieren sich seit vielen Jahren für eine global nachhaltige Entwicklung. Sie tun dies beispielsweise, indem sie für eine faire öffentliche Beschaffung sorgen oder Partnerschaften mit Kommunen im globalen Süden pflegen. Insbesondere durch die Neuausrichtung der Entwicklungspolitik an der Agenda 2030 werden Kommunen verstärkt als eigenständige entwicklungspolitische Akteure wahrgenommen.

Im Jahr 2009 veröffentlichte das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) eine erste umfassende Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland (Fröhlich und Lämmlein, 2009). Diese Studie wurde 2021 aktualisiert, um vor dem Hintergrund der Agenda 2030 die Veränderungen der kommunalen Entwicklungspolitik zu erfassen (Marschall et al., 2021).¹ In dieser jüngeren Studie wird kommunale Entwicklungspolitik wie folgt definiert:

„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.“

Quelle: Marschall et al. (2021, S. 24).

Die wachsende Bedeutung der Kommunen als entwicklungspolitische Akteure spiegelt sich auch in der Förderung kommunaler Entwicklungspolitik wider. So erwirkte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 2013 die Einrichtung eines eigenen Titels im Bundeshaushalt: Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“. Seit 2013 sind die Mittel für diesen Haushaltstitel kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2020 betragen die Soll-Ausgaben 30,9 Millionen Euro. Diese Mittel sollen „dazu beitragen, die Agenda 2030 und ihre 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung lokal zu verankern. Ziel des BMZ ist es, kommunale Entwicklungspolitik zur Normalität in deutschen Kommunen zu machen“ (BMZ, 2022b, S. 3).

Die Mittel des Haushaltstitels fließen fast vollständig an die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), die diese für das BMZ eigenständig umsetzt oder als Zuwendung an die Kommunen weiterleitet. Die SKEW soll als zentrale „Service- und Beratungseinrichtung“ dienen und Kommunen bei einem entwicklungspolitischen Engagement unterstützen (BMZ, 2022c).

Gegenstand und Ziele der Evaluierung

Gegenstand dieser Evaluierung ist die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik durch das BMZ. Da diese maßgeblich durch die SKEW umgesetzt wird, steht deren Gesamtprogramm im Zentrum der Betrachtung. Die Evaluierung untersucht dabei den Zeitraum von 2013 (Einrichtung des Haushaltstitels) bis einschließlich 2020.

Ziel der Evaluierung ist es, die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik zu verbessern, damit deutsche Kommunen einen möglichst großen Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung leisten können. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung richten sich an das BMZ (als politische Steuerungsinstanz) und an die SKEW (als operativ tätige Förder- und Beratungseinrichtung).

¹ Das DIE wurde im Juni 2022 in German Institute of Development and Sustainability (IDOS) umbenannt. Da die Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik bereits 2021 veröffentlicht wurde, bezieht sich die vorliegende Evaluierung auf das DIE bzw. die DIE-Studie.

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)

Die SKEW wurde im Jahr 2001 gegründet. Seit 2012 ist sie Teil der Engagement Global gGmbH. Die SKEW wird durch zwei Gremien beraten und begleitet: einen Programmbeirat und eine Programmkommission. Neben dem BMZ gehören diesen beiden Gremien Vertreter*innen verschiedener Stakeholdergruppen an, unter anderem von Kommunen, Bundesländern, kommunalen Spitzenverbänden und Zivilgesellschaft.

Im Evaluierungszeitraum war die SKEW in folgenden Themenfeldern aktiv:

- **Themenfeld 1 – Mobilisierung und Service:** Hier werden Kommunen über die Angebote der SKEW informiert und erhalten einen Überblick über entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten.
- **Themenfeld 2 – Migration und Entwicklung:** Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und migrantischen Akteur*innen soll gestärkt werden, um globale Herausforderungen, beispielsweise im Bereich Flucht, besser bewältigen zu können.
- **Themenfeld 3 – Fairer Handel und faire Beschaffung:** Kommunen werden dabei unterstützt, ihr Beschaffungswesen nachhaltiger auszurichten, beispielsweise mit Blick auf soziale Mindeststandards für Produzent*innen.
- **Themenfeld 4 – Kommunale Partnerschaften:** Entwicklungs- und Klimapartnerschaften zwischen deutschen Kommunen und Kommunen im globalen Süden sollen gegenseitiges Lernen befördern und innovative Lösungsansätze zur nachhaltigen Entwicklung generieren.
- **Themenfeld 5 – Global Nachhaltige Kommune:** Kommunen werden dabei unterstützt, die globalen Nachhaltigkeitsziele auf lokaler Ebene umzusetzen, zum Beispiel im Rahmen kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien.
- **Themenfeld 6 – Finanzielle und personelle Unterstützung:** Kommunen können finanzielle und personelle Unterstützung beantragen, um konkrete Projekte umzusetzen oder kommunale Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe zu etablieren.

Die Angebote der SKEW zu diesen Themenfeldern lassen sich in zwei Gruppen einteilen: (1) selbst durchgeführte Maßnahmen in den Bereichen Beratung, Vernetzung, Information, Qualifizierung und Wettbewerbe und (2) Weiterleitungsprogramme bzw. Förderinstrumente zur finanziellen und personellen Unterstützung.

Im Evaluierungszeitraum hat sich die Arbeit der SKEW an folgendem Gesamtprogrammziel ausgerichtet:

„Kommunen (Politik und Verwaltung) verstehen sich als Akteure der Agenda 2030 und der Entwicklungspolitik. Sie übernehmen Verantwortung für das globale Gemeinwohl. Dabei binden Kommunen weitere Akteure (u. a. Zivilgesellschaft, kommunale Unternehmen) ein. Kommunen sind in die Lage versetzt, einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 zu leisten. Entwicklungspolitisches Handeln ist Normalität im kommunalen Alltag. D. h.:

- Mehr und mehr Kommunen engagieren sich in der kommunalen Entwicklungspolitik [Ausweitung];
- Kommunen engagieren sich intensiver, d. h. zugleich in verschiedenen Themenfeldern [Vertiefung];
- Die Handlungskompetenz der kommunalen Akteure ist gestärkt und die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen gesteigert [Handlungskompetenz].“

Quelle: Dok. 2.

Zudem werden in den Themenfeldern zusätzlich jeweils eigene Programmziele verfolgt. Sowohl zum Gesamtprogrammziel als auch zu den einzelnen Programmzielen hat die SKEW in den Jahren 2018 und 2019 Wirkungsmodelle entwickelt.

Evaluierungsfragen und methodisches Vorgehen

Die Evaluierung stellt sechs übergreifende Evaluierungsfragen, die die sechs OECD-DAC-Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz, Effizienz, Effektivität, Nachhaltigkeit und Impact abdecken:

OECD-DAC-Kriterien	Evaluierungsfragen
Relevanz	Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ und den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?
Kohärenz	Inwiefern bestehen Synergien oder Spannungsfelder innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms sowie zwischen dem SKEW-Angebot und den Angeboten anderer Akteure?
Effizienz	Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der SKEW nutzungsfreundlich und hinsichtlich des Aufwands verhältnismäßig?
Effektivität	Inwiefern werden die Ziele der kommunalen Entwicklungspolitik im Inland erreicht und auch durch die SKEW bewirkt?
Nachhaltigkeit	Inwiefern sind Kommunen in Deutschland in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen?
Impact	Welche Potenziale und Risiken bergen die Angebote der SKEW mit Blick auf entwicklungspolitische Wirksamkeit?

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen verwendet die Evaluierung einen theoriebasierten Ansatz und ein *Mixed-Methods-Design*, in dem verschiedene Erhebungsmethoden kombiniert wurden:

- **Quantitative Methoden:** Online-Umfrage 1 (unter allen deutschen Kommunen); Online-Umfrage 2 (unter deutschen Kommunen, die im Evaluierungszeitraum SKEW-Angebote genutzt haben); repräsentative Befragung der Bevölkerung; Portfolioanalyse
- **Qualitative Methoden:** Expert*inneninterviews; Fallstudieninterviews mit deutschen Kommunen; Fallstudieninterviews mit Partnerkommunen; Gruppendiskussionen; Dokumentenanalyse
- **Usability-Studie:** Usability-Test (Prüfung eines Antragsverfahrens mithilfe von Proband*innen); heuristische Prüfung (kriterienbasierte Analyse eines Antragsverfahrens)

Die Datenerhebung erfolgte mit Blick auf Online-Umfrage 1 und einzelne Expert*inneninterviews in Kooperation mit dem DIE, das zeitlich überlappend eine Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland durchführte (Marschall et al., 2021).

Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In der Gesamtschau zeigen die Ergebnisse dieser Evaluierung, dass die SKEW für das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen eine wichtige Rolle spielt. Die Angebote der SKEW sind zusammenfassend als relevant, kohärent und effektiv zu bewerten. Sie ermöglichen es deutschen Kommunen, sich in der Entwicklungspolitik zu engagieren.

Empfehlung 1: Das BMZ sollte die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik über die SKEW fortsetzen. Der Umfang der Förderung sollte dabei den Zielsetzungen angemessen sein. Um das bisher Erreichte nicht zu gefährden, sollte die Förderung mindestens auf dem im Haushalts-Soll geplanten Niveau von 2020 fortgeführt werden und zumindest einen teilweisen Inflationsausgleich berücksichtigen.

Für eine positive zukünftige Entwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte die Ausgestaltung der Förderung an verschiedenen Stellen verbessert werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass kommunale Entwicklungspolitik für deutsche Kommunen eine freiwillige Aufgabe darstellt. Viele Kommunen sind durch kommunale Pflichtaufgaben und andere freiwillige Aufgaben sowie durch die Folgen der Covid-19-Pandemie und des Krieges in der Ukraine bereits stark belastet. Die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte daher so gestaltet sein, dass sie es den Kommunen möglichst leicht macht, sich in Zukunft (weiter) zu engagieren.

Relevanz

Die Ergebnisse dieser Evaluierung zeigen, dass die Angebote der SKEW sowohl an den strategischen Zielsetzungen des BMZ als auch an den Bedarfen deutscher Kommunen ausgerichtet sind. Auch orientiert sich das Gesamtprogramm an der Agenda 2030 und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Insgesamt bietet die SKEW ein für Kommunen relevantes Gesamtprogramm an. Während sie sich immer wieder flexibel gezeigt hat und veränderte Bedarfe und neue Impulse sowohl des BMZ als auch der Kommunen aufgegriffen hat, wurde zuletzt ein wachsender Einfluss des BMZ auf die Programmgestaltung deutlich. Gleichzeitig gingen die Möglichkeiten der Kommunen, über die Gremien der SKEW inhaltliche Beiträge zur Programmgestaltung zu leisten und auf ein bedarfsorientiertes Programm hinzuwirken, zurück. Da kommunale Entwicklungspolitik für Kommunen in Deutschland nicht verpflichtend ist, ist sie in besonderem Maße von der Freiwilligkeit und Eigeninitiative der Kommunen abhängig. Dementsprechend wichtig ist es für das BMZ und die SKEW, die Gremien und hier insbesondere die Kommunen als beratende Instanz einzubeziehen, um ein bedarfsorientiertes und letztlich wirksames Gesamtprogramm anzubieten, für dessen Ziele sich deutsche Kommunen freiwillig engagieren.

Empfehlung 2: Die SKEW sollte im Interesse der Wirksamkeit ihres Gesamtprogramms kommunale Bedarfe in der Ausgestaltung der Angebote weiterhin stark berücksichtigen und dafür die bestehende Gremienstruktur stärker nutzen. Auch der Austausch mit nicht engagierten Kommunen sollte in niedrigschwelligen Formaten außerhalb der bestehenden Gremienstruktur systematisiert werden.

Kohärenz

Mit Blick auf interne Kohärenz (Synergien und Spannungsfelder innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms) machen die Ergebnisse dieser Evaluierung deutlich, dass die SKEW insgesamt über ein synergetisches Gesamtprogramm verfügt. Allerdings lassen sich auch Spannungsfelder identifizieren, die grundlegende Fragen zur Portfoliogestaltung aufwerfen: Sollte das Gesamtprogramm der SKEW weiter wachsen oder vielmehr konsolidiert werden? Sollte es viele spezifische oder besser wenige generische Angebote enthalten? Und ist das Verhältnis von selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen richtig justiert? Zukünftig sollte die SKEW den Schwerpunkt stärker auf Konsolidierung und Verschlinkung legen, um die Übersichtlichkeit des Gesamtprogramms zu gewährleisten und Prozesse und Verfahren zu vereinfachen und zu standardisieren. Bei der Gestaltung des Gesamtprogramms und der Verteilung des Gesamtbudgets sollte die SKEW auch das Verhältnis von selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen fortlaufend überprüfen. Hier steht sie konstant vor der schwierigen Aufgabe, eine geeignete Balance zwischen selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen (und den jeweils damit verbundenen Personalkosten) zu finden. Die richtige Justierung dieses Verhältnisses lässt sich nicht pauschal festlegen, sondern sollte sich insbesondere an den Bedarfen der Kommunen orientieren (siehe auch Empfehlung 2). Gleichzeitig muss die SKEW die strategischen Ziele des BMZ berücksichtigen. Sowohl die selbst durchgeführten Maßnahmen als auch die Weiterleitungsprogramme werden von den Kommunen nachgefragt und als wichtig erachtet. Im Grundsatz sollte die SKEW jedoch bestrebt sein, Kommunen in die Lage zu versetzen, so viele Fördermittel wie möglich eigenverantwortlich direkt umzusetzen. Das Ziel sollte sein, die selbst durchgeführten Maßnahmen mit steigender Erfahrung der Zielgruppe – im Sinne des Subsidiaritätsgedankens – mittel- bzw. längerfristig so weit wie sinnvoll möglich zu reduzieren, während die Weiterleitungsprogramme entsprechend gestärkt werden sollten.

Empfehlung 3: Die SKEW sollte auf eine stärkere Konsolidierung ihres Gesamtprogramms hinarbeiten und vermeiden, dass die Zahl der Angebote weiter wächst. Bei der Gestaltung des Gesamtprogramms und der Verteilung des Gesamtbudgets sollte sie auch das Verhältnis von selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen fortlaufend überprüfen und dabei die maßvolle Tendenz hin zu einer Stärkung der Weiterleitungsprogramme fortsetzen.

Mit Blick auf externe Kohärenz (Zusammenwirken der Angebote der SKEW mit den Angeboten anderer Akteure) zeigen die Ergebnisse, dass neben der SKEW einige Bundesländer und Bundesministerien eigene

Förderprogramme für Kommunen anbieten. Einerseits eröffnen sich den Kommunen dadurch zusätzliche Wahlmöglichkeiten und Synergiepotenziale; andererseits entstehen durch Ressortabgrenzungen (auf Bundesebene) aber auch Bruchstellen, die den Kommunen ihr Engagement erschweren können. Die sich aufgrund des Ressortprinzips voneinander abgrenzende Logik der Bundesministerien steht im Spannungsverhältnis zum stärker integrierten Denken der Kommunen und zur auf Interdependenz ausgerichteten Logik der Agenda 2030. Die Notwendigkeit, die Koordination der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene zu verbessern, wurde zuletzt vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung betont, der vorschlug, ein „Kompetenznetzwerk“ für kommunale Nachhaltigkeitsarbeit zu schaffen.

Empfehlung 4: Das BMZ sollte weiterhin auf mehr ressortübergreifende Koordination hinwirken, um die Kohärenz der Förderung in Überschneidungsbereichen mit kommunaler Nachhaltigkeitspolitik zu verbessern.

Effizienz

Im Bereich Effizienz wurden die Nutzungsfreundlichkeit und das Verhältnis von Aufwand und Nutzen für die Förderinstrumente im Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“ untersucht und bewertet. Dabei hat die Evaluierung ergeben, dass die Antragsverfahren für Kommunen trotz großer Fortschritte weiterhin mit hohem Aufwand verbunden sind. Ein wichtiger Faktor ist hierbei die zum Erhebungszeitpunkt noch unvollständige Digitalisierung der Antragsverfahren. Die SKEW sollte diese zügig voranbringen, um die antragstellenden Kommunen zu entlasten. Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Usability-Studie sowie ein Vergleich mit anderen Fördereinrichtungen zeigen Möglichkeiten auf, die weitere Digitalisierung der SKEW-Antragsverfahren noch nutzungsfreundlicher zu gestalten.

Empfehlung 5: Die SKEW sollte in Abstimmung mit dem BMZ und innerhalb des Rahmens der übergreifenden Aktivitäten von Engagement Global die Digitalisierung ihrer Antragsverfahren zügig voranbringen. Begleitend zum Digitalisierungsprozess sollte sie die Antragsverfahren kontinuierlich vereinfachen und vereinheitlichen.

Die Evaluierung hat zudem ergeben, dass der mit der Nutzung von SKEW-Förderinstrumenten verbundene administrative Aufwand für viele Kommunen deutlich zu hoch ist. Zwar profitieren Kommunen finanziell und/oder personell von einer Förderung durch die SKEW, jedoch werden sie durch aufwendige Verfahren zur Projektbeantragung, -durchführung und -abwicklung auch stark belastet. Wenngleich allen Beteiligten die Notwendigkeit einer Nachweispflicht bei der Verausgabung öffentlicher Gelder bewusst ist, kann sich der hohe administrative Aufwand negativ auf das developmentpolitische Engagement der Kommunen auswirken. Vor allem mit Blick auf das Engagement kleinerer, personell weniger gut aufgestellter und erstantragstellender Kommunen ist es wichtig, den administrativen Aufwand so weit, wie dies im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und notwendigen Anforderungen möglich ist, zu reduzieren. In der Evaluierung konnten mehrere technisch-organisatorische, förderpolitische und zuwendungsrechtliche Maßnahmenvorschläge herausgearbeitet werden, die zu einer administrativen Entlastung der Kommunen beitragen könnten.

Empfehlung 6: Das BMZ und die SKEW sollten im bestehenden rechtlichen Rahmen die in dieser Evaluierung identifizierten Maßnahmenvorschläge so weit wie möglich umsetzen, um administrative Verfahren zu vereinfachen und bereits kurzfristig erste Effizienzgewinne zu erzielen. Mittelfristig sollten das BMZ und die SKEW weitere Möglichkeiten für eine vereinfachte Umsetzung des Zuwendungsrechts prüfen und anwenden.

Effektivität

Die SKEW hat ihr Ausweitungsziel (1.000 engagierte Kommunen bis 2021) kumulativ erreicht. Gleichzeitig besteht mit Blick auf ihre Zielgruppe, die alle rund 11.000 Kommunen in Deutschland umfasst, weiteres Ausweitungspotenzial. Sollte die SKEW substantiell dazu beitragen wollen, das im „Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal“ von kommunaler Seite formulierte Ziel (2.030 engagierte Kommunen bis 2030) zu erreichen, wird sie weitere, auch kleinere Kommunen hinzugewinnen müssen. Hierfür werden aktuell zwei Ansätze diskutiert:

„Verbundprojekte“, bei denen mehrere Kommunen ein SKEW-Angebot gemeinsam nutzen, und „Bündelung“, bei der intermediäre Ebenen (zum Beispiel Landkreise, Metropolregionen oder kommunale Verbände) eine unterstützende Funktion einnehmen. Insbesondere eine Ausweitungstrategie, die an „Schlüsselpunkten“ auf intermediären Ebenen ansetzt, könnte dazu beitragen, mit begrenzten Fördermitteln eine möglichst große Breitenwirkung zu erzielen.

Empfehlung 7: Die SKEW sollte sich bei der weiteren Ausweitung auf intermediäre Ebenen (zum Beispiel Landkreise, Metropolregionen, kommunale Verbände) konzentrieren und diese bei der Ausübung einer Bündelungsfunktion personell und konzeptionell unterstützen.

Im Gegensatz zum Ausweitungsziel konnte die SKEW ihr Vertiefungsziel („mindestens 40 Prozent der 1.000 Kommunen engagieren sich in zwei oder mehreren Handlungsfeldern, 60 Prozent nutzen zwei oder mehrere Angebote“) im Evaluierungszeitraum nicht vollständig erreichen. Dass Kommunen sich im Laufe der Zeit umfassender engagieren und bisher erreichtes Engagement gesichert wird, sollte ein zentrales Anliegen von BMZ und SKEW sein. Die Vertiefungsaufgabe sollte nicht hinter der Ausweitungsaufgabe zurückstehen. Um beiden Aufgaben gerecht zu werden, benötigt die SKEW eine Mittelausstattung, die den Zielsetzungen angemessen ist (siehe Empfehlung 1). Lässt sich eine solche nicht verwirklichen, empfiehlt sich eine priorisierende Entscheidung des BMZ zur Frage, auf welche der beiden Zieldimensionen (Ausweitung oder Vertiefung) sich die Arbeit der SKEW zukünftig konzentrieren soll. Hat die SKEW auch weiterhin die Aufgabe, ein Vertiefungsziel zu verfolgen, sollten ihre Kapazitäten zur strategischen Beratung gestärkt werden.

Empfehlung 8: Die SKEW sollte ihre Kapazitäten zur angebotsübergreifenden strategischen Beratung stärken, um bereits erreichte Kommunen bei einer Vertiefung des Engagements besser proaktiv unterstützen zu können. Dazu sollten in einem ersten Schritt das Monitoringsystem verbessert und ein umfassendes Kontaktmanagementsystem etabliert werden.

Das Förderinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ (KEPol-Koordination) zur personellen Unterstützung hat sich als wirksames Angebot erwiesen, um entwicklungspolitisches Engagement zu vertiefen. Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren die KEPol-Stellen allerdings eher punktuell wirksam: Die meisten der bisher bewilligten Stellen waren in einzelnen Städten und Gemeinden angesiedelt, vergleichsweise wenige bei Landkreisen oder kommunalen Verbänden. Um die Breitenwirkung des Instruments zu erhöhen, sollten die KEPol-Stellen zukünftig verstärkt auf intermediären Ebenen eingerichtet werden (siehe auch Empfehlung 7). Eine Verlagerung von KEPol-Koordinator*innen auf intermediäre Ebenen würde bedeuten, dass individuell engagierte Kommunen anders personell unterstützt werden müssten. Insbesondere kleinere Kommunen und solche, die sich vertieft engagieren wollen, brauchen weiterhin die Möglichkeit einer personellen Inlandsförderung. Diese muss nicht notwendigerweise die Form einer KEPol-Stelle annehmen, sondern könnte auch flexibler gestaltet sein.

Empfehlung 9: Die SKEW sollte KEPol-Koordinator*innen zukünftig verstärkt auf intermediären Ebenen (zum Beispiel bei Landkreisen, Metropolregionen und kommunalen Verbänden) einsetzen und die personelle Inlandsförderung um flexiblere Förderoptionen erweitern.

Zivilgesellschaftliche Akteur*innen leisten auf unterschiedlichen Wegen wichtige Beiträge zur kommunalen Entwicklungspolitik und zur Wirksamkeit von SKEW-Angeboten. Aus Sicht des BMZ müssen allerdings die Kommunen (Politik und Verwaltung) klar im Zentrum des Engagements stehen. Um dies sicherzustellen, nutzen BMZ und SKEW aktuell vor allem Beschränkungsregelungen. Dabei wird jedoch nicht ausreichend berücksichtigt, dass manche Kommunen aufgrund des hohen administrativen Aufwands und fehlender personeller Ressourcen auf zivilgesellschaftliche Unterstützung angewiesen sind. Dies wirft einmal mehr die Frage auf, wie die Angebote der SKEW administrativ vereinfacht werden können (siehe Empfehlung 6). Wenn die Kommunen trotz administrativer Entlastung und personeller Unterstützung (siehe Empfehlung 9) auf zivilgesellschaftliche Akteur*innen zurückgreifen (zum Beispiel deshalb, weil diese über wichtige Kompetenzen verfügen, die in der Kommunalverwaltung selbst nicht vorhanden sind), sollten die SKEW und die Kommunen sicherstellen, dass diese Leistungen angemessen anerkannt werden.

Nachhaltigkeit

Die Ergebnisse dieser Evaluierung machen deutlich, dass kommunales entwicklungspolitisches Engagement in der Regel von den Unterstützungsleistungen der SKEW abhängig bleibt. Die Erwartung, dass die SKEW eine Anschubunterstützung für ein dann selbst laufendes Engagement leistet, hat sich nur vereinzelt als realistisch erwiesen. Um eine gleichwertige Fortführung ihres Engagements zu gewährleisten, benötigen Kommunen auch weiterhin die Unterstützung der SKEW, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie. Die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte daher fortgesetzt werden (siehe Empfehlung 1). Zwei Ansätze, die auf grundlegendere Veränderungen abzielen (kommunale Entwicklungspolitik als Pflichtaufgabe; Finanzierung der kommunalen Entwicklungspolitik über Budgetzuweisungen), erscheinen noch zu wenig konkret, um daraus spezifische Empfehlungen abzuleiten und zeitnah Veränderungen herbeizuführen. Sie erweitern jedoch den Diskussionsrahmen und können helfen, alternative Lösungsmöglichkeiten zu finden, um kommunales entwicklungspolitisches Engagement längerfristig nachhaltig zu gestalten.

Impact

Die Zielformulierungen und Wirkungsmodelle der SKEW decken die obere Outcome- und die Impact-Ebene bisher nicht ab. Dies steht im Widerspruch dazu, dass entwicklungspolitische Maßnahmen mit BMZ-Förderung den Anspruch haben sollten, zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen im In- und Ausland beizutragen. Auch die Definition der kommunalen Entwicklungspolitik in der aktualisierten DIE-Studie (Marschall et al., 2021) reflektiert eine Weiterentwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik und einen stärkeren konzeptionellen Wirkungsbezug zum globalen Süden. Zudem legen interne Evaluierungsberichte plausibel dar, dass durch Angebote der SKEW Wirkungen auf der oberen Outcome-Ebene erzielt und teilweise auch Beiträge zur Impact-Ebene geleistet wurden. Die im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Untersuchungen am Beispiel des Themenfeldes „Kommunale Partnerschaften“ bestätigen diese Befunde. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Anpassung des Zielsystems der SKEW angemessen und wichtig – auch, um die Attraktivität von SKEW-Angeboten und die Legitimität der kommunalen Entwicklungspolitik insgesamt zu erhöhen.

Empfehlung 10: Die SKEW sollte Wirkungen veränderten Handelns (obere Outcome-Ebene) sowie entwicklungspolitische Wirkungen (Impacts) in ihrem Zielsystem – sowohl auf Ebene der Programmziele als auch auf Ebene des Gesamtprogrammziels – formulieren und durch gezielte Wirkungsevaluierungen überprüfen und sichtbar machen.

SUMMARY

Background

German municipalities have been getting involved in globally sustainable development for many years. They do this, for example, by endorsing fair public procurement, or by maintaining partnerships with municipalities in the Global South. The realignment of development policy with the 2030 Agenda in particular has led to municipalities being seen increasingly as development actors in their own right.

In 2009, the German Development Institute (GDI) published the first comprehensive study on municipal development policy in Germany (Fröhlich and Lämmlin, 2009). This study was updated in 2021 to capture the changes in municipal development policy against the background of the 2030 Agenda (Marschall et al., 2021).² In this more recent study, municipal development policy is defined as follows:

“Municipal development policy comprises the **totality of development funds and interventions** that are deployed by (German) municipal administrations **in Germany and abroad**. Its purpose is to promote **globally sustainable development that is aligned with the common good**, and it aims to improve economic and social development in the **Global South**.”

Source: Marschall et al. (2021, p. 24).

The growing importance of municipalities as development actors is also reflected in the funding of municipal development policy. Thus, in 2013 the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) secured the establishment of a dedicated item in the federal budget: Budget Items Section 2302 Item 685 71 “Promotion of municipal engagement”. Since 2013, the funds for this budget item have increased continuously. In 2020, the target expenditure was 30.9 million euros. These funds are designed to “help localise the 2030 Agenda and its 17 Sustainable Development Goals (SDGs). The BMZ’s goal is to make municipal development policy the norm in German municipalities” (BMZ, 2022b, p. 3).

Almost all of the funds in this budget item go to the Service Agency Communities in One World (SKEW³). The Service Agency uses these funds self-reliantly on the BMZ’s behalf, or passes them on to the municipalities as grants. The Service Agency is intended to function as a central “service and advisory agency” and support municipalities in their development policy engagement (BMZ, 2022c).

Subject and objectives of the evaluation

The subject of this evaluation is the BMZ’s funding of municipal development policy. As the Service Agency plays a key role in implementing this policy, the evaluation focuses on its entire portfolio. The evaluation examines the period from 2013 (when the budget item was established) up to and including 2020.

The overall objective of the evaluation is to improve the funding of municipal development policy, so that German municipalities can make the greatest possible contribution to globally sustainable development. The conclusions and recommendations of the evaluation are addressed to the BMZ (as the responsible policy-making body) and the Service Agency (as the executing agency delivering resources as well as advisory services).

The Service Agency Communities in One World

The Service Agency was founded in 2001. Since 2012 it has been part of Engagement Global gGmbH. The Service Agency is advised and supported by two bodies: the Programme Advisory Board and the Programme Commission. Alongside the BMZ, these two bodies include representatives of various stakeholder groups, including municipalities, federal states, municipal associations and civil society.

² In June 2022 the GDI was renamed the German Institute of Development and Sustainability (IDOS). As the study on municipal development policy had already been published in 2021, this evaluation refers to the GDI and the ‘GDI study’.

³ ‘SKEW’ is the official German acronym for the *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt*, known in English as the Service Agency Communities in One World. In this summary, SKEW is referred to henceforth as the ‘Service Agency’.

During the evaluation period, the Service Agency was active in the following thematic areas:

- **Thematic Area 1 – Mobilisation and Service:** Municipalities receive information on the Service Agency’s programmes and services, and gain an overview of options for development action.
- **Thematic Area 2 – Migration and Development:** These activities aim to strengthen cooperation between municipalities and actors with a migrant background, in order to better address global challenges, for example in the area of displacement.
- **Thematic Area 3 – Fair Trade and Fair Procurement:** Municipalities are supported in making their procurement more sustainable, for example with regard to minimum social standards for producers.
- **Thematic Area 4 – Municipal Partnerships:** Development and climate partnerships between German municipalities and municipalities in the Global South aim to promote mutual learning and generate innovative approaches to sustainable development.
- **Thematic Area 5 – Municipalities for Global Sustainability:** Municipalities are supported in implementing the Sustainable Development Goals at the local level, for example within the framework of municipal sustainability strategies.
- **Thematic Area 6 – Financial and Human Resources Support:** Municipalities can apply for financial and human resources support to implement specific projects, or to establish municipal development engagement as a cross-cutting task.

The Service Agency’s programmes and services in these thematic areas can be divided into two groups: (1) self-implemented measures in the areas of advisory services, networking, information, training and competitions, and (2) onward funding programmes, and instruments for human and financial resources support.

During the evaluation period, the Service Agency’s work was aimed at the following portfolio objective:

“Municipalities (local policy-makers and administrators) see themselves as actors of the 2030 Agenda and of development policy. They assume responsibility for the global common good. In doing so, municipalities involve other actors (including civil society, and municipally-owned enterprises). Municipalities are able to make an effective contribution to the implementation of the 2030 Agenda. Development policy action is a normal part of everyday life in municipalities. In other words:

- More and more municipalities are getting involved in municipal development policy [expansion];
- Municipalities are getting more deeply involved in several thematic areas simultaneously [deepening];
- The capacities of municipal actors are developed and the effectiveness of their interventions is increased [capacities].”

Source: Document 2.

In addition, each of the thematic areas pursues its own programme-specific objectives. In 2018 and 2019, the Service Agency developed theories of change for both the overall portfolio objective and the individual programme objectives.

Evaluation questions and methodology

The evaluation asks six broad evaluation questions covering the six OECD-DAC evaluation criteria of relevance, coherence, efficiency, effectiveness, sustainability and impact.

OECD/DAC criteria	Evaluation questions
Relevance	To what extent do the Service Agency’s programmes and services align with the strategic objectives of the BMZ and the needs of municipalities in Germany?
Coherence	To what extent do synergies or tensions exist within the Service Agency’s portfolio, and between the Service Agency’s programmes and services and those of other actors?
Efficiency	To what extent are the Service Agency’s programmes and services and its processes user-friendly and to what extent are the benefits proportionate to the necessary efforts?

Effectiveness	To what extent are the objectives of municipal development policy achieved domestically, and to what extent is this brought about by the Service Agency?
Sustainability	To what extent are municipalities in Germany able to make their development engagement permanent?
Impact	What are the potentials and risks of the Service Agency's programmes and services in terms of development impact?

To answer these questions, the evaluation uses a theory-based approach and a mixed-methods design that combined various data collection methods:

- **Quantitative methods:** Online survey 1 (among all German municipalities); online survey 2 (among German municipalities that used the Service Agency's programmes and services during the evaluation period); representative survey of the population; portfolio analysis
- **Qualitative methods:** Expert interviews; case study interviews with German municipalities; case study interviews with partner municipalities; group discussions; document analysis
- **Usability study:** Usability testing (testing of an application procedure with the help of test persons); heuristic testing (criteria-based analysis of an application procedure)

The data collection for online survey 1 and some individual expert interviews was carried out in cooperation with the GDI, which at the same time conducted a study on municipal development policy in Germany (Marschall et al., 2021).

Findings, conclusions and recommendations

Overall, the findings of this evaluation show that the Service Agency plays an important role in the development engagement of German municipalities. In summary, the Service Agency's programmes and services can be considered relevant, coherent and effective. They enable German municipalities to engage in the field of development policy.

Recommendation 1: The BMZ should continue to fund municipal development policy through the Service Agency. The scope of this funding should be commensurate with the objectives. In order not to jeopardise what has been achieved so far, funding should be continued at least at the level of the target budget for 2020, and should include at least partial adjustment for inflation.

To ensure that municipal development policy continues to develop positively in the future, however, the design of funding should be improved at various points. In particular, funding should take into account that municipal development engagement is a voluntary task for German municipalities. Many municipalities already face a heavy workload for their mandatory municipal tasks and other voluntary tasks, as well as the impacts of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine. The funding of municipal development policy should therefore be designed such that it makes it as easy as possible for municipalities to continue their engagement in the future.

Relevance

The findings of this evaluation show that the Service Agency's programmes and services align with both the strategic objectives of the BMZ and the needs of German municipalities. The Service Agency's portfolio also aligns with the 2030 Agenda and the SDGs. Overall, the Service Agency offers a portfolio that is relevant to municipalities. Although it has repeatedly shown flexibility and responded to changing needs and fresh ideas from both the BMZ and the municipalities, a growing influence of the BMZ on portfolio design has recently become apparent. At the same time, the scope for municipalities to contribute content to the portfolio design through the Service Agency's official bodies, and to work towards a portfolio closely addressing the needs of municipalities, has diminished. Since municipal development engagement is not mandatory for municipalities in Germany, it is based to a very large extent on the voluntary initiative of the municipalities themselves.

To offer a needs-based and ultimately effective portfolio, with objectives to which German municipalities are voluntarily committed, it is therefore important for the BMZ and the Service Agency to involve the official bodies, and especially the municipalities, in an advisory capacity.

Recommendation 2: In the interest of portfolio effectiveness, the Service Agency should continue to take strong account of municipal needs. To this end, it should also make greater use of the existing structure of official advisory bodies. Dialogue with non-engaged municipalities should also be organised systematically in easy-to-access settings outside of the existing structure of advisory bodies.

Coherence

With regard to internal coherence (synergies and tensions within the Service Agency's portfolio), the findings of this evaluation demonstrate that the portfolio is synergistic. However, tensions can also be identified, which raise fundamental questions about portfolio design: Should the Service Agency's portfolio continue to grow, or rather be consolidated? Should it contain many specific programmes and services, or rather a few generic ones? And has the right balance been struck between self-implemented measures and onward funding programmes? In the future, the Service Agency should focus more on consolidation and streamlining in order to ensure the clarity of the portfolio, and to simplify and standardise processes and procedures. When designing its portfolio and allocating its total budget, the Service Agency should also continuously review the balance between self-implemented measures, and onward funding programmes. The Service Agency constantly faces the difficult task of striking an appropriate balance between self-implemented measures, and onward funding programmes (and the respective human resource costs). There is no blueprint for getting this balance just right. In particular, it should reflect the needs of the municipalities (see also Recommendation 2). At the same time, the Service Agency must take into account the strategic objectives of the BMZ. Both the self-implemented measures by Service Agency itself and the onward funding programmes are in demand among the municipalities, who consider them important. In principle, however, the Service Agency should strive to enable municipalities to use as much funding as possible to implement their own interventions. Based on the subsidiarity principle, the aim should be to reduce the self-implemented measures as far as reasonably possible in the medium to long term, as the experience of the target group increases. At the same time, the onward funding programmes should be strengthened accordingly.

Recommendation 3: The Service Agency should work toward greater consolidation of its portfolio, and avoid an increase in the number of its programmes and services. When designing its portfolio and allocating its total budget, the Service Agency should also continuously review the balance between self-implemented measures and onward funding programmes. Here it should also continue the moderate trend towards strengthening the onward funding programmes.

With regard to external coherence (interaction of the Service Agency's programmes and services with those of other actors), the findings show that in addition to the Service Agency, some federal states and federal ministries offer their own funding programmes for municipalities. On the one hand, this creates additional choices and potential synergies for municipalities. On the other hand, however, boundaries between the ministries (at the federal level) also entail fragmentation that can make it more difficult for municipalities to engage. The logic of the federal ministries, which keeps each government department separate, does not align with the more integrated thinking of the municipalities and the logic of the 2030 Agenda, which is geared towards interdependence. The need to improve the coordination of municipal sustainability policy at the federal level was most recently emphasised by the State Secretaries' 'Committee for Sustainable Development'. This body proposed setting up a 'competence network' for municipal sustainability work.

Recommendation 4: The BMZ should continue to work towards greater inter-ministerial coordination, in order to improve the coherence of support in areas of overlap with sustainability policy.

Efficiency

Regarding efficiency, the evaluation examined and assessed the user-friendliness and proportionality of benefit and effort of the Service Agency's instruments for "financial and human resources support". The evaluation showed that despite great progress, the application procedures for municipalities remain cumbersome. One important factor here is the digitalisation of application procedures, which was still incomplete when the data were collected. To lighten the workload for municipalities submitting applications, the Service Agency should take this process forward swiftly. The usability study conducted as part of the evaluation, and a comparison with other funding agencies, identify ways to make the further digitalisation of the Service Agency's application procedures even more user-friendly.

Recommendation 5: The Service Agency should, in consultation with the BMZ and within the overarching framework of Engagement Global, swiftly implement the further digitalisation of its application procedures. As the digitalisation process proceeds, it should continuously simplify and standardise the application procedures.

The evaluation also showed that the administrative workload entailed by using Service Agency instruments for human and financial resources support is clearly too high for many municipalities. Although municipalities benefit from the Service Agency's support financially and/or in terms of human resources, the procedures for project preparation, implementation and management are complex and cumbersome. Although all parties involved are aware of the need to furnish evidence when spending public funds, the heavy administrative workload can have a negative impact on the development engagement of municipalities. Especially with regard to the engagement of smaller, less well-staffed municipalities, and those applying for support for the first time, it is important to reduce the administrative workload as much as possible, within the confines of the legal provisions and necessary requirements. The evaluation was able to come up with several proposals for technical and organisational measures, and proposed measures within funding policy and funding law, that could help reduce the administrative burden on municipalities.

Recommendation 6: To simplify administrative procedures and achieve initial efficiency gains quickly, the BMZ and the Service Agency should implement the proposed measures identified in this evaluation – within the existing legal framework and to the extent possible. In the medium term, the BMZ and the Service Agency should explore and apply further options for a simplified implementation of the German funding law.

Effectiveness

Cumulatively, the Service Agency has achieved its target for expansion (1,000 municipalities by 2021). At the same time, given the Service Agency's target group, which comprises all of the roughly 11,000 municipalities in Germany, there is further potential for expansion. If the Service Agency wishes to make a substantial contribution to achieving the goal formulated by municipalities in their Bonn Pact for the 2030 Agenda (2,030 engaged municipalities by 2030), it will have to win over additional municipalities, including smaller ones. Two approaches for this are currently being discussed: 'joint projects', in which several municipalities jointly use a Service Agency programme or service, and 'bundling', in which intermediary levels (e.g., administrative districts, metropolitan regions, municipal associations) take on a supporting role. In particular, an expansion strategy that targets 'key points' at intermediary levels could help maximise effectiveness with limited funding.

Recommendation 7: In case of a further expansion, the Service Agency should focus on intermediary levels (such as administrative districts, metropolitan regions, municipal associations). It should support these entities in performing a bundling role by providing human resources and conceptual inputs.

In contrast to the expansion target, the Service Agency was not able to fully achieve its target for deepening ("at least 40 per cent of the 1,000 municipalities engage in two or more thematic areas, 60 per cent make use of two or more programmes or services") during the evaluation period. It should be a central concern of the BMZ and the Service Agency that municipalities engage more comprehensively over time, and that the level of engagement achieved so far is maintained. Deepening should not take a back seat to expansion.

To do justice to both tasks, the Service Agency needs a budget that is appropriate to the objectives (see Recommendation 1). If this cannot be achieved, it is advisable that the BMZ sets priorities by deciding which of the two targets (expansion or deepening) should be the focus of the Service Agency's work in the future. If the Service Agency is required to continue pursuing deepening as an objective, its capacities for strategic advice should be strengthened.

Recommendation 8: The Service Agency should strengthen its capacities for delivering strategic advice across its portfolio. This will enable it to improve its proactive support for a deepening of engagement among municipalities already reached. To achieve this, in a first step the monitoring system should be improved and a comprehensive contact management system established.

The human resources support instrument “Coordinators for development engagement” has proven effective in deepening development policy engagement. At the time of the evaluation, however, these coordinator positions had a rather selective effect. Most of the positions approved so far were located in specific cities and municipalities, but comparatively few in administrative districts or municipal associations. To broaden the instrument's impact, the coordinator positions should be established increasingly at intermediary levels in the future (see also Recommendation 7). Shifting the coordinators to intermediary levels in this way would mean that individual municipalities which remain active as individual entities would require a different form of human resources support. Municipalities – especially smaller ones and those that wish to engage more deeply – will still need some form of human resources support for their domestic engagement. This need not necessarily take the form of the position of a coordinator for development engagement. It could also be more flexible.

Recommendation 9: Going forward, the Service Agency should increasingly deploy coordinators for development engagement on intermediary levels (for instance in administrative districts, metropolitan regions, municipal associations). Human resources support in Germany should also be extended to include more flexible options for support.

Civil society actors make important contributions to municipal development policy, and help make the Service Agency's programmes and services more effective. They do this in a variety of ways. However, in the BMZ's view, the municipalities (local policy-makers and administrators) must be clearly at the centre of the engagement. To ensure this, the BMZ and the Service Agency currently employ restrictions in particular. However, this does not take sufficient account of the fact that some municipalities are dependent on civil society support due to their heavy administrative workload and lack of human resources. This once again raises the question of how the Service Agency's programmes and services can be simplified administratively (see Recommendation 6). If municipalities rely on civil society actors despite lighter administrative workloads and human resources support (see Recommendation 9) – for example, because those actors possess important competencies that are not available in the municipal administration itself – the Service Agency and municipalities should ensure that these services receive appropriate recognition.

Sustainability

The findings of this evaluation demonstrate that municipal development engagement generally remains dependent on the support provided by the Service Agency. The expectation that the Service Agency would provide start-up support for engagement that would then become self-sustaining has proved realistic only in isolated cases. To ensure a continuation of their engagement at the same level, municipalities will continue to need the Service Agency's support, not least against the background of the COVID-19 pandemic. The funding of municipal development policy should therefore be continued (see Recommendation 1). There are two approaches that aim at more fundamental changes. These are (i) municipal development policy as a mandatory task, and (ii) funding of municipal development policy through budget allocations. However, as yet neither of these appears to be sufficiently concrete to permit specific recommendations or to bring about timely changes. Nonetheless, they do broaden the scope of discussion and may help identify alternative ways to make municipal development engagement sustainable in the longer term.

Impact

So far, the objectives formulated by the Service Agency and its theories of change at both the programme objective levels and the portfolio objective levels do not yet cover the higher-level results (outcome and impact levels). This conflicts with the fact that BMZ-funded development interventions should aim to contribute to impacts in Germany and abroad. The definition of municipal development policy in the updated GDI study (Marschall et al., 2021) also reflects a further unfolding of municipal development policy and a stronger conceptual link to impact in the Global South. Moreover, some internal evaluations carried out so far plausibly suggest that the Service Agency's programmes and services have achieved higher-level results at the higher outcome level, and in some cases made contributions to the impact level. The investigations conducted as part of this evaluation, taking the thematic area of 'municipal partnerships' as an example, corroborate these findings. Against this background, it appears appropriate and important to adjust the Service Agency's programme objectives – also in order to make its programmes and services more attractive and increase the legitimacy of municipal development policy as a whole.

Recommendation 10: The Service Agency should formulate the higher-level results of behavioural change (higher outcome level and impacts) in its theory of change. It should do so both at the level of the respective programme objective and at the level of the portfolio objective. It should then review and visualise these results through targeted impact evaluations.

INHALT

Impressum.....	iv
Danksagung.....	v
Zusammenfassung.....	vi
Summary.....	xiii
Abkürzungen und Akronyme.....	xxiv
1. Einleitung.....	1
1.1 Kommunen und nachhaltige Entwicklung.....	2
1.2 Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland.....	3
1.3 Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik.....	7
1.4 Gegenstand und Ziele der Evaluierung.....	9
1.5 Berichtsstruktur.....	9
2. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW).....	10
2.1 Entstehung.....	11
2.2 Organisationsstruktur.....	11
2.3 Budget und Personal.....	13
2.4 Gesamtprogramm.....	15
2.5 Gesamtprogrammziel.....	19
2.6 Wirkungsmodell.....	20
3. Evaluierungsfragen und methodisches Vorgehen.....	22
3.1 Evaluierungsfragen.....	23
3.2 Anspruchsniveaus und Bewertungsmaßstäbe.....	24
3.3 Evaluierungsdesign.....	24
3.4 Methoden der Datenerhebung und -auswertung.....	25
3.5 Limitationen.....	29
4. Ergebnisse Relevanz.....	30
4.1 Strategische Ziele des BMZ.....	31
4.2 Bedarfe der Kommunen.....	34
4.3 Anpassungsfähigkeit.....	38
5. Ergebnisse Kohärenz.....	45
5.1 Interne Kohärenz.....	46
5.2 Externe Kohärenz.....	52

6.	Ergebnisse Effizienz.....	59
6.1	Nutzungsfreundlichkeit	60
6.2	Verhältnismäßigkeit.....	69
6.3	Entlastungspotenziale	75
7.	Ergebnisse Effektivität	79
7.1	Zielerreichung.....	80
7.2	Ausweitung.....	87
7.3	Vertiefung.....	91
7.4	Koordination kommunaler Entwicklungspolitik	93
7.5	Zivilgesellschaft.....	96
8.	Ergebnisse Nachhaltigkeit.....	99
8.1	Nachhaltigkeit des Engagements	100
8.2	Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	101
8.3	Grundlegende Überlegungen zur Nachhaltigkeit.....	103
9.	Ergebnisse Impact.....	105
9.1	Zielformulierungen der SKEW	106
9.2	Kommunale Partnerschaften.....	108
10.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	112
10.1	Übergreifende Bewertung.....	113
10.2	Bewertung entlang der OECD-DAC-Evaluierungskriterien	114
10.3	Ausblick.....	121
11.	Literatur	122
12.	Anhang.....	131
12.1	Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval	132
12.2	Evaluierungsmatrix.....	133
12.3	SKEW-Gesamtprogramm.....	137
12.4	Funktionalität der Programmwebseiten im Vergleich	140
12.5	Zeitplan der Evaluierung.....	142
12.6	Evaluierungsteam und Mitwirkende	143
12.7	CRedit-Statement.....	144

Abbildungen

Abbildung 1	Neu gegründete kommunale Partnerschaften mit Entwicklungsländern und -gebieten ..	4
Abbildung 2	Kommunale Entwicklungspolitik als Teilmenge kommunaler Nachhaltigkeitspolitik	7
Abbildung 3	Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ (2013–2020)	8
Abbildung 4	Organigramm der Engagement Global gGmbH (SKEW hervorgehoben)	12
Abbildung 5	Mittel- und Personalaufwuchs der SKEW (2013–2020)	14
Abbildung 6	SKEW-Gesamtbudget nach Mittelgebern (2013–2020)	15
Abbildung 7	Wirkungsmodell zum SKEW-Gesamtprogrammziel	21
Abbildung 8	Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm der SKEW.....	34
Abbildung 9	Nützlichkeit der Angebote für das entwicklungspolitische Engagement	35
Abbildung 10	Berücksichtigung der Bedarfe der Kommunen in Angeboten der SKEW	36
Abbildung 11	Bedarfe in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements	39
Abbildung 12	Anpassungsfähigkeit der Angebote der SKEW	40
Abbildung 13	Ergänzung von Unterstützungsleistungen.....	48
Abbildung 14	Gleichzeitige Nutzung von Angeboten aus unterschiedlichen Themenfeldern	48
Abbildung 15	SKEW-Gesamtbudget nach Themenfeldern (2013–2020).....	51
Abbildung 16	Relevanz verschiedener Akteure für entwicklungspolitisches Engagement	53
Abbildung 17	Nützlichkeit der Webseiten von SKEW-Angeboten	61
Abbildung 18	Transparenz und Verständlichkeit der Antragsverfahren bei SKEW-Angeboten	62
Abbildung 19	Komplexität des Antragsverfahrens bei SKEW-Angeboten	63
Abbildung 20	Dauer des Antragsverfahrens bei SKEW-Angeboten.....	64
Abbildung 21	Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen bei der Beantragung, Durchführung und Abwicklung von Projekten	70
Abbildung 22	Angemessenheit des Aufwands bei der Durchführung von SKEW-Angeboten.....	71
Abbildung 23	Geografische Verteilung der erreichten Kommunen	82
Abbildung 24	Start des entwicklungspolitischen Engagements	83
Abbildung 25	Vertiefung des entwicklungspolitischen Engagements	84
Abbildung 26	Zielerreichung Handlungskompetenz.....	85
Abbildung 27	Entwicklungspolitisches Selbstverständnis	86
Abbildung 28	Bedarfe für Engagement in weiteren Themenfeldern	92
Abbildung 29	Wirksamkeit des Förderinstruments KEpol-Koordination.....	94
Abbildung 30	Nachhaltigkeit des entwicklungspolitischen Engagements.....	101
Abbildung 31	Einfluss der Covid-19-Pandemie auf entwicklungspolitisches Engagement	102
Abbildung 32	Covid-19-Pandemie als Risiko für entwicklungspolitisches Engagement.....	102
Abbildung 33	Wirkungsannahmen für kommunale Partnerschaften.....	109
Abbildung 34	Übergreifende Bewertung des SKEW-Gesamtprogramms.....	113

Tabellen

Tabelle 1	SKEW-Förderinstrumente zur finanziellen und personellen Unterstützung	18
Tabelle 2	Evaluierungsfragen und -unterfragen nach OECD-DAC-Evaluierungskriterien	23
Tabelle 3	Beispiele guter Praxis zur Verbesserung der Webseiten der SKEW-Förderinstrumente .	67
Tabelle 4	Potenziale zur administrativen Entlastung und Vereinfachung	76
Tabelle 5	Zielerreichung Ausweitung	81
Tabelle 6	Zielerreichung Vertiefung	84
Tabelle 7	Größenklassenanalyse	88
Tabelle 8	Bewilligte KEpol-Stellen (Erst- und Folgeprojekte)	93

Kästen

Kasten 1	Beschlüsse zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland	4
Kasten 2	Engagement Global.....	11
Kasten 3	Fallauswahl	26
Kasten 4	Bewertung des entwicklungspolitischen Engagements in Kommunen.....	37
Kasten 5	Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal	42
Kasten 6	Kommunale Entwicklungspolitik als Pflichtaufgabe	103
Kasten 7	Beispiel eines Beitrags zu einer entwicklungspolitischen Wirkung	109

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA	Auswärtiges Amt
AN	Anspruchsniveau
bengo	Beratungs- und Projektförderungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit
BeschA	Beschaffungsamt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BiNaKom	BNE-Kompetenzzentrum Bildung – Nachhaltigkeit – Kommune
BLA-EZ	Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
Buko	Bundskonferenz der kommunalen Entwicklungspolitik
CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft
CRM	Customer Relationship Management
D4uC	Dialogues for Urban Change (Dialoge für urbanen Wandel)
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungsausschuss der OECD)
DDC	Decentralised Development Cooperation (Dezentrale Entwicklungszusammenarbeit)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
EF	Evaluierungsfrage
EI	Expert*inneninterview
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FEB	Förderprogramm entwicklungspolitische Bildung
FI	Fallstudieninterview mit deutscher Kommune
FKKP	Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte
FKPW	Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit
FöPro	Förderprojekt-Software
FTA	Freitextantwort
GD	Gruppendiskussion
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDOS	German Institute of Development and Sustainability
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative

IKKN	Initiative Kommunales Know-how für Nahost
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
KCS	Kommunales Corona-Solidarpaket
KEpol-Koordination	Koordination kommunaler Entwicklungspolitik
KEZ	Förderprogramm Kommunale Entwicklungszusammenarbeit
KNB	Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung
KPF	Kleinprojektfonds
Nakopa	Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OU	Online-Umfrage
PAM	Prozess- und Antragsmanagement
PI	Fallstudieninterview mit Partnerkommune
PK	Persönliche Kommunikation
PZ	Programmziel
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SEZ	Stiftung Entwicklungs-Zusammenarbeit Baden-Württemberg
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
SSP	Schnellstarterpaket
SUS	System Usability Scale
UEQ	User Experience Questionnaire
UUX	Usability and User Experience
ZKE	Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit

1. EINLEITUNG

Dieses Kapitel führt in die Evaluierung ein, indem es die internationalen und nationalen Rahmenbedingungen für kommunale Entwicklungspolitik herausarbeitet. Vor dem Hintergrund der Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) und weiterer internationaler Rahmenwerke werden zunächst die Zusammenhänge zwischen Kommunen und nachhaltiger Entwicklung beschrieben (Abschnitt 1.1). Anschließend wird die kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland im Überblick dargestellt (Abschnitt 1.2), wobei insbesondere auf historische Entwicklungen, politische Beschlüsse und konzeptionelle Aspekte eingegangen wird. Danach wird die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) präsentiert. Diese erfolgt seit 2013 über einen eigenen Titel im Bundeshaushalt (Abschnitt 1.3). Nach einer Darstellung des Gegenstandes und der Ziele der Evaluierung (Abschnitt 1.4) wird abschließend die Struktur des vorliegenden Evaluierungsberichts erläutert (Abschnitt 1.5).

1.1 Kommunen und nachhaltige Entwicklung

Kommunen sind sowohl Orte, an denen sich eine global nachhaltige Entwicklung manifestieren soll, als auch zunehmend bedeutsame Akteure, die diese Entwicklung aktiv vorantreiben können. Diese zweifache Bedeutung wird auch in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (UN, 2015) deutlich. In SDG 11 sind Städte und Gemeinden als Orte nachhaltiger Entwicklung beschrieben. Sie sollen Wohnraum, Grundversorgung und Mobilität für alle Menschen sicherstellen und zugleich inklusiv, nachhaltig und resilient gegenüber Krisen gestaltet sein. Dieses Ziel stellt vor dem Hintergrund des globalen Bevölkerungswachstums und einer rapide fortschreitenden weltweiten Urbanisierung eine erhebliche Herausforderung dar. Als mögliche Akteure für eine global nachhaltige Entwicklung sind Kommunen in SDG 17 – Partnerschaften zur Erreichung der Ziele – beispielsweise als Teil einer Multi-Akteurspartnerschaft angesprochen. Letztlich sollen sie damit zu allen Zielen der Agenda 2030 beitragen.

Neben der Agenda 2030 finden Kommunen in weiteren internationalen Rahmenwerken Erwähnung. Die „New Urban Agenda“, die 2016 auf der dritten UN-Habitat-Konferenz in Quito, Ecuador beschlossen wurde, dient als zentraler Referenzrahmen für nachhaltige Stadtentwicklung (UN, 2017). Das Pariser Klimaabkommen, das 2015 auf der UN-Klimakonferenz COP 21 verabschiedet wurde, bezieht sich an mehreren Stellen auf die subnationale und lokale Ebene (UNFCCC, 2016). Dabei wird deutlich, dass Städte zum einen vom Klimawandel betroffen sind, zum anderen aber auch wichtige Beiträge zu Klimaschutz und Klimaanpassung leisten können. Bereits in der Agenda 21, die 1992 aus der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im brasilianischen Rio de Janeiro hervorging, wurden Kommunen als Akteure für nachhaltige Entwicklung benannt. Durch lokale Agenda-21-Prozesse sollten sie zur Umsetzung der Agenda 21 beitragen (UN, 1992).

Die entwicklungspolitischen Aktivitäten von Kommunen werden international unter der breiteren Überschrift der dezentralen Entwicklungszusammenarbeit (*Decentralised Development Cooperation*, DDC) diskutiert, die neben Kommunen auch andere subnationale Akteure wie Regionen oder Bundesländer einschließt (Hafteck, 2003; Kania, 2021; Kihlgren Grandi, 2020, S. 53–67; OECD, 2018, 2019a). Die Leistungen für DDC, die als öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) erfasst werden, sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Unter den Mitgliedsländern des Entwicklungsausschusses (*Development Assistance Committee*, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verzeichnen insbesondere Deutschland, Kanada, Spanien, Österreich und Belgien vergleichsweise hohe Ausgaben für diese Form der Entwicklungszusammenarbeit.⁴ In Deutschland machte DDC im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 sechs Prozent der bilateralen ODA aus (OECD, 2019a, S. 36–37).

⁴ Insgesamt bleibt die ODA-Berichterstattung zu DDC allerdings noch lückenhaft, wobei es in mehreren Ländern Bestrebungen gibt, diese zu verbessern (OECD, 2019a, S. 35–38, 44–49).

Kommunale Entwicklungspolitik bezieht sich speziell auf die entwicklungspolitischen Aktivitäten von Kommunen. Diese können auf unterschiedliche Weise entwicklungspolitisch aktiv werden, zum Beispiel indem sie sich in transnationalen Netzwerken für mehr Klimaschutz einsetzen (Acuto, 2013; Gordon, 2013, 2020; Gordon und Johnson, 2017),⁵ indem sie Partnerschaften mit Kommunen im globalen Süden eingehen (Bontenbal, 2009a, 2009b; Bontenbal und van Lindert, 2011; Mayer und Nguyen Long, 2021) oder indem sie sich um die lokale Umsetzung internationaler Entwicklungsagenden bemühen (Hermanns, 2000; Kern et al., 2007; Koch et al., 2019; Koch und Krellenberg, 2021; Valencia et al., 2019).

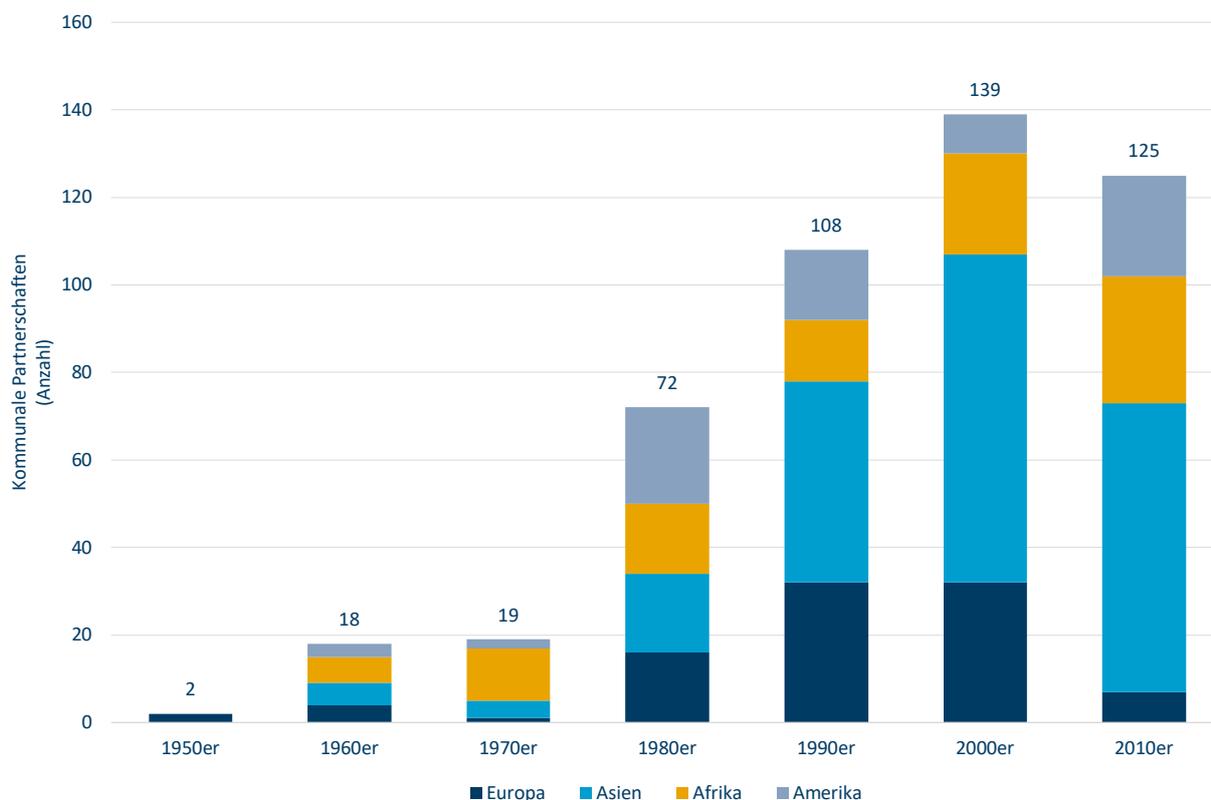
Gegenüber höheren staatlichen Ebenen verfügen Kommunen als entwicklungspolitische Akteure über mehrere Vorteile: Sie bringen spezifisches Fachwissen mit, beispielsweise zu kommunaler Selbstverwaltung und kommunaler Daseinsvorsorge; sie verfügen über eine größere Nähe zu den Menschen vor Ort und können leichter auf lokale Bedingungen und Bedarfe eingehen; sie sind in der Lage, freier und schneller zu agieren; und sie können auch dann noch tätig sein, wenn zwischenstaatliche Beziehungen aufgrund politischer Umstände nicht mehr möglich sind (Deutscher Städtetag, 2021; Heinz und Langel, 2002; Roters und Wolf, 2013; Ude, 2012). Auch wenn kommunale Entwicklungspolitik nicht an die Stelle klassischer (zentralstaatlicher) Entwicklungszusammenarbeit treten kann, kann sie diese doch in vielerlei Hinsicht ergänzen (Dieckmann und Hohn-Berghorn, 2004, S. 32).

1.2 Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland

In Deutschland nahm das entwicklungspolitische Engagement von Kommunen in den 1950er- und 1960er-Jahren seinen Anfang. Damals begannen erste deutsche Kommunen, kommunale Partnerschaften mit Entwicklungsländern und -gebieten aufzubauen (siehe Abbildung 1). Diese Entwicklung verstärkte sich in den folgenden Jahrzehnten vor dem Hintergrund von Dekolonialisierung und Unabhängigkeitsbestrebungen im globalen Süden (Heinz et al., 2004, S. 23). So stieg die Zahl der neu gegründeten Partnerschaften ab den 1980er-Jahren deutlich an (siehe Abbildung 1). Bis heute (Stand: Mai 2022) haben deutsche Kommunen fast 500 Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungsländern und -gebieten aufgebaut. An diesen Partnerschaften waren auf deutscher Seite knapp 300 Kommunen beteiligt (RGRE/Deutsche Sektion, 2022). Auch wenn dies bislang nur ca. 2,7 Prozent aller Kommunen in Deutschland entspricht,⁶ deutet die Entwicklung der letzten Jahrzehnte auf eine wachsende Aktivität im Bereich kommunaler Partnerschaften hin.

⁵ Ein wichtiges Städtenetzwerk im Bereich Klima ist die Gruppe der C40 (C40 Cities). Weitere Städtenetzwerke, die sich für SDG-relevante Themen einsetzen, sind zum Beispiel ICLEI – Local Governments for Sustainability, der Mayors Migration Council (MMC) und das City Hub and Network for Gender Equity (CHANGE).

⁶ In Deutschland gibt es ca. 11.000 Kommunen. Dazu zählen Städte, Gemeinden und Landkreise (Henneke und Ritgen, 2021, S. 35).

Abbildung 1 Neu gegründete kommunale Partnerschaften mit Entwicklungsländern und -gebieten

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: RGRE/Deutsche Sektion (2022). Anmerkung: Dargestellt sind neu gegründete kommunale Partnerschaften pro Jahrzehnt (nicht kumulativ). Die in der RGRE-Datenbank eingetragenen Partnerschaften umfassen Partnerschaften im engeren Sinne sowie Projektpartnerschaften, Freundschaften und Kontakte. Die Einteilung der Länder erfolgte anhand der „DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete“ (BMZ, 2022a).

Mehrere politische Beschlüsse trugen dazu bei, die kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland weiterzuentwickeln und zu verankern (siehe Engagement Global/SKEW, 2016a). Die wichtigsten dieser Beschlüsse sind in Kasten 1 dargestellt.

Kasten 1 Beschlüsse zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland

- **Beschluss der Innenministerkonferenz zum kommunalen Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit (1985/87):** In diesem Beschluss wurden erstmals die rechtlichen Rahmenbedingungen für kommunale Entwicklungspolitik erläutert: „Grundvoraussetzung einer zulässigen kommunalen Auslandsarbeit ist, dass sie auf lokaler Ebene geschieht, mithin Gemeinden oder vergleichbare Institutionen im Ausland zum Partner hat und sich auf Gegenstände bezieht, die nach deutschem Rechtsverständnis Angelegenheiten der Gemeinden sind.“ Zudem darf das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen nicht mit den außen- und entwicklungspolitischen Aktivitäten des Bundes in Konflikt stehen.⁷
- **Beschluss des Deutschen Bundestages „Stärkung der kommunalen Nord-Süd-Arbeit – Förderung der Lokalen Agenda 21 – Umsetzung der Charta von Berlin“ (1994):** In diesem Beschluss betonte der

⁷ https://ez-der-laender.de/sites/default/files/2019-01/beschluss_bla_ez_kepol_110526.pdf (zugegriffen 17.03.2022); siehe auch <https://skew.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/rueckenwind-fuer-die-kommunale-entwicklungspolitik.html> (zugegriffen 21.03.2022).

Deutscher Bundestag die Bedeutung kommunaler Entwicklungspolitik und verlangte von der Bundesregierung „politische Unterstützung und praktische Hilfe, etwa durch ein qualifiziertes Informations- und Koordinationsangebot“.⁸

- **Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz zur Entwicklungszusammenarbeit der Länder (2008):** In diesem Beschluss unterstrichen die Bundesländer ihre Bereitschaft zu einem entwicklungspolitischen Engagement. Dabei betonten sie auch die wichtige Rolle der Kommunen: „Dem Beitrag der Kommunen für die Partnerschaft mit Entwicklungsländern messen die Länder eine große Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für Kultur- und Bildungsarbeit, für die Kooperation mit Migranten aus Entwicklungsländern, für gute Regierungsführung und Dezentralisierung sowie für ‚capacity building‘ im Bereich kommunaler Aufgaben.“⁹
- **Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit zur kommunalen Entwicklungspolitik (2010):** Im Nachgang des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz bereitete der Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit (BLA-EZ) die weitere Umsetzung vor und formulierte auch Empfehlungen zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik: „Nach Auffassung des BLA-EZ könnten zusätzliche Fördermöglichkeiten die KEpol [kommunale Entwicklungspolitik] stärken und wirksamer machen. [...] Bund und Länder prüfen, ob und unter welchen Bedingungen eine zusätzliche Förderung der KEpol seitens Bund und/oder Länder realisierbar ist.“¹⁰
- **Beschluss des Deutschen Bundestages „Entwicklungspolitische Chancen der Urbanisierung nutzen“ (2015):** Dieser Beschluss befasst sich mit Urbanisierung im internationalen Kontext. Zentral für die kommunale Entwicklungspolitik ist die an die Bundesregierung gerichtete Forderung nach einer Stärkung kommunaler Partnerschaften: „[...] Urbanisierungspartnerschaften mit Ländern und Kommunen des globalen Südens [sollen] auf nationaler und europäischer Ebene stärker gefördert werden.“¹¹
- **Beschluss der Innenministerkonferenz zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit (2019):** In diesem Beschluss findet sich die aktuellste Bestärkung der kommunalen Entwicklungspolitik vonseiten des Bundes und der Länder: „Die IMK [Innenministerkonferenz] betont, dass die Mitwirkung der Kommunen an der Entwicklungszusammenarbeit 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 wird.“ Dabei weist die IMK, wie bereits 1985/87, auf einige Rahmenbedingungen hin. So darf das entwicklungspolitische Engagement von Kommunen nicht kommerzieller Natur sein, und es muss auf kommunale Themenbereiche beschränkt bleiben. Der Beschluss benennt erstmals auch kommunale Unternehmen als Akteure der kommunalen Entwicklungspolitik.¹²

Trotz der zunehmenden politischen Bedeutung der kommunalen Entwicklungspolitik war die Datenlage in diesem Feld lange Zeit unzureichend. Im Auftrag der damaligen Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) legte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Jahr 2002 eine erste Studie zu kommunalen Entwicklungspartnerschaften vor (Heinz und Langel, 2002). Der Fokus lag dabei unter anderem auf Anlässen, Zielen, Aufgabenfeldern, Aktivitäten, Akteuren, den rechtlichen Grundlagen sowie der Finanzierung kommunaler Partnerschaften.

⁸ <https://dserver.bundestag.de/btd/12/062/1206263.pdf> (zugegriffen 14.04.2022); <https://dserver.bundestag.de/btd/12/080/1208064.pdf> (zugegriffen 14.04.2022).

⁹ https://ez-der-laender.de/sites/default/files/Beschluesse/MPK_Beschluesse_1962_2021.pdf (zugegriffen 17.03.2022).

¹⁰ https://ez-der-laender.de/sites/default/files/2019-01/beschluss_bla_ez_kepol_110526.pdf (zugegriffen 17.03.2022).

¹¹ <https://dserver.bundestag.de/btd/18/051/1805130.pdf> (zugegriffen 28.03.2022).

¹² https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190614_12/beschluesse.pdf (zugegriffen 17.03.2022); siehe auch <https://skew.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/rueckenwind-fuer-die-kommunale-entwicklungspolitik.html> (zugegriffen 21.03.2022).

Die erste umfassende Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland veröffentlichte 2009 das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE; Fröhlich und Lämmlin, 2009). Diese Studie stellte den Ist-Zustand der kommunalen Entwicklungspolitik dar und zeigte die Bandbreite der Maßnahmen auf, die Kommunen in entwicklungspolitischer Hinsicht ergreifen können. Auf politischer Ebene bildete die Studie eine wichtige Basis für den BLA-EZ-Beschluss von 2010 (siehe Kasten 1). Im Jahr 2021 veröffentlichte das DIE eine aktualisierte Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland (Marschall et al., 2021), um mögliche Veränderungen seit 2009, zum Beispiel ausgelöst durch die Agenda 2030, abzubilden.¹³ In dieser jüngeren Studie wird kommunale Entwicklungspolitik wie folgt definiert:

„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.“

Quelle: Marschall et al. (2021, S. 24).

Diese Definition, die auch der vorliegenden Evaluierung zugrunde gelegt wird, macht die wichtigsten Merkmale kommunaler Entwicklungspolitik deutlich:

Kommunale Verwaltungen: Das Engagement kommunaler Verwaltungen steht im Zentrum kommunaler Entwicklungspolitik. Auch wenn andere Akteure, beispielsweise zivilgesellschaftliche Organisationen, im kommunalen Kontext eine wichtige Rolle spielen können, bezieht sich kommunale Entwicklungspolitik auf das entwicklungspolitische Engagement von Kommunen im engeren Sinne.

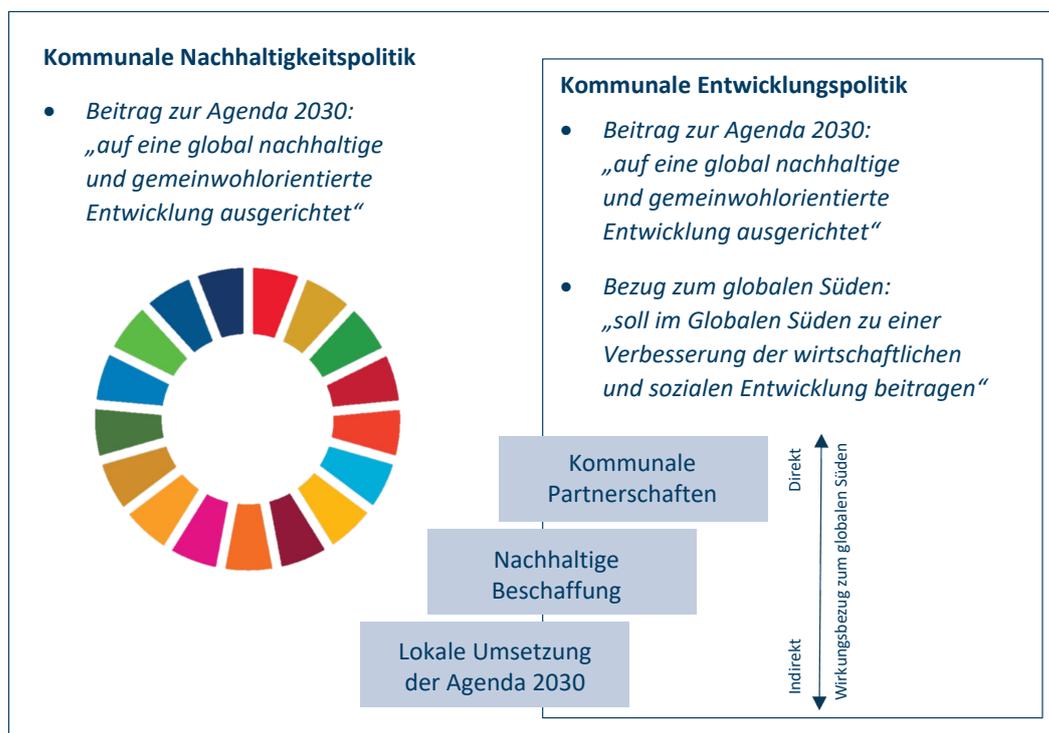
In- und Ausland: Kommunale Entwicklungspolitik kann sowohl im Inland als auch im Ausland stattfinden. Mögliche Themenbereiche reichen von klassischen Entwicklungspartnerschaften über Fragen der nachhaltigen Beschaffung bis hin zur Umsetzung der Agenda 2030 auf lokaler Ebene. Marschall et al. (2021, S. 39–46) definieren die möglichen Themenbereiche kommunaler Entwicklungspolitik wie folgt:

- Entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsmaßnahmen von Kommunen;
- Kommunale Eine-Welt-Aktivitäten; Einbindung von Bürger*innen mit Migrationshintergrund und von migrantischen Organisationen;
- Städte-, Gemeinde- oder Landkreispartnerschaften sowie andere Kooperationsformen mit Kommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern;
- Internationale Netzwerke;
- Faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, einschließlich fairen Handels;
- Maßnahmen/Zusammenarbeit zur Förderung nachhaltiger globaler Entwicklung; lokale Verankerung von Nachhaltigkeitszielen

Globaler Süden: Ein Wirkungsbezug zum globalen Süden muss – auch bei Aktivitäten im Inland – angestrebt werden und erkennbar sein. Kommunale Entwicklungspolitik ist somit nicht gleichzusetzen mit kommunaler Nachhaltigkeitspolitik, die alle Aktivitäten umfasst, die Kommunen im Sinne der Agenda 2030 ergreifen können. Vielmehr kann sie als Teilmenge dieser verstanden werden (siehe Abbildung 2). Dabei lassen sich einzelne Themenbereiche der kommunalen Entwicklungspolitik je nach ihrem Wirkungsbezug zum globalen Süden mehr oder weniger stark von kommunaler Nachhaltigkeitspolitik abgrenzen (Marschall et al., 2021, S. 39, 46).

¹³ Zwischen DIE und DEval fand bezüglich der aktualisierten Studie und der vorliegenden Evaluierung eine Kooperation statt (siehe Abschnitt 3.4).

Abbildung 2 Kommunale Entwicklungspolitik als Teilmenge kommunaler Nachhaltigkeitspolitik



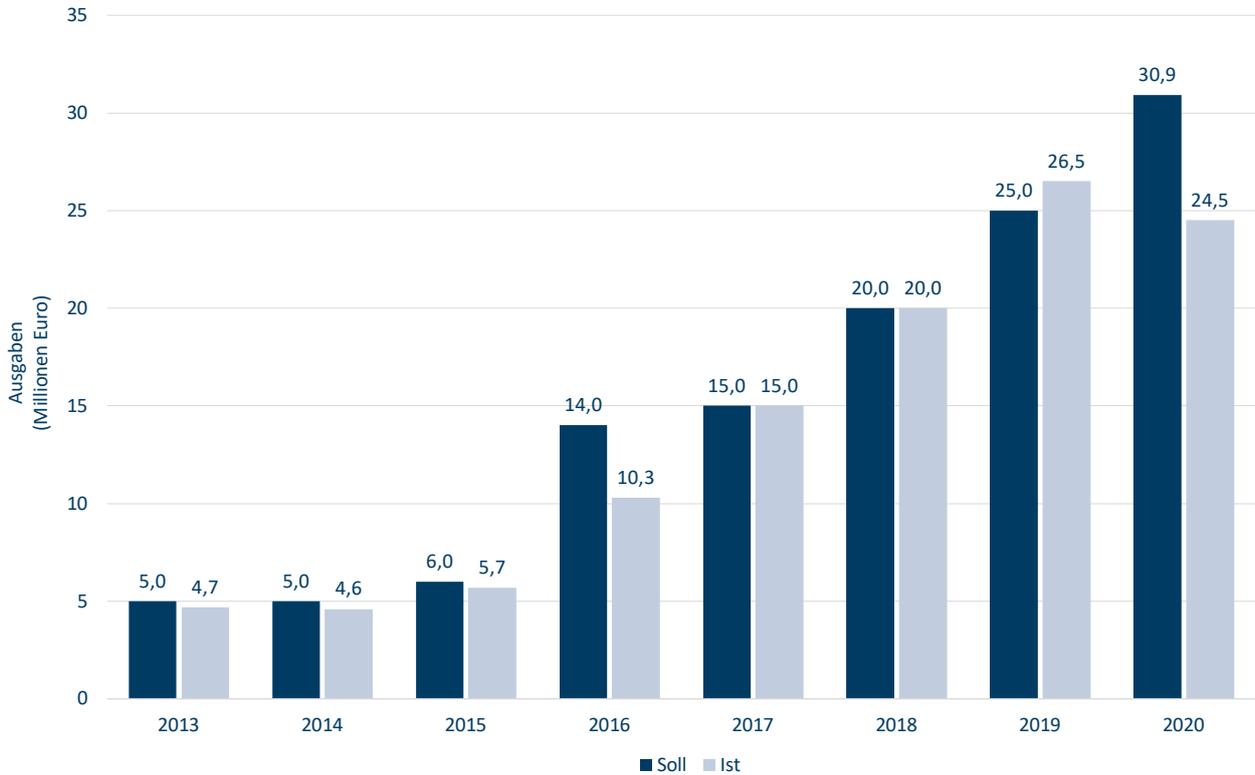
Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Marschall et al. (2021, S. 24, 39–46). Anmerkung: Die Abbildung zeigt eine beispielhafte Auswahl von Themenbereichen.

Wichtig zu betonen bleibt, dass kommunale Entwicklungspolitik für deutsche Kommunen eine freiwillige Aufgabe darstellt (Fröhlich und Lämmelin, 2009; Marschall et al., 2021; siehe auch BLA-EZ-Beschluss von 2010). Damit hat sie formal den gleichen Status wie andere freiwillige Aufgaben (zum Beispiel Wirtschaftsförderung, Betreiben von Kultureinrichtungen und Sportstätten; siehe Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 18). Dem stehen die Pflichtaufgaben gegenüber, die deutsche Kommunen zwingend erfüllen müssen (zum Beispiel Abfallbeseitigung, Erstellen von Bebauungsplänen, Betreiben von Kindergärten und Schulen; siehe Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 18). Da kommunale Entwicklungspolitik zu den freiwilligen Aufgaben zählt, bleibt es den Kommunen selbst überlassen, ob sie ein entwicklungspolitisches Engagement aufnehmen und wie intensiv sie dieses gegebenenfalls gestalten.

1.3 Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik

Der BLA-EZ-Beschluss mit seinen Empfehlungen zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik (siehe Kasten 1) bildete für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Grundlage, im Jahr 2013 die Einrichtung eines eigenen Titels für kommunale Entwicklungspolitik im Bundeshaushalt zu erwirken: Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“. Vor der Einrichtung dieses Titels wurde die kommunale Entwicklungspolitik in geringem Umfang aus Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 684 01 bzw. 684 71 „Förderung der entwicklungspolitischen Bildung“ finanziert (Dok. 41)¹⁴. Wie in Abbildung 3 dargestellt, waren im Jahr 2013 fünf Millionen Euro für die Förderung des kommunalen Engagements vorgesehen. In den folgenden Jahren wurden die Mittel für den Haushaltstitel kontinuierlich erhöht, wobei insbesondere von 2015 zu 2016 eine deutliche Steigerung zu verzeichnen war – von sechs auf 14 Millionen Euro. Im Jahr 2020 betragen die Soll-Ausgaben 30,9 Millionen Euro.

¹⁴ Um die Vertraulichkeit der an das DEval weitergegebenen nicht veröffentlichten Dokumente zu gewährleisten, werden solche in der Form „Dok.“ plus einer fortlaufenden Zahl im Text zitiert und erscheinen nicht im Literaturverzeichnis.

Abbildung 3 Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ (2013–2020)

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Einzelplan 23 der Bundeshaushaltspäne 2013–2022. Anmerkung: Im Jahr 2019 überstiegen die Ist-Ausgaben die Soll-Ausgaben, da die SKEW im Rahmen einer unterjährigen Aufstockung zusätzliche Gelder aus Titelgruppe 07 (Förderung des bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements) erhalten hatte (PK 16).

Für die kommunale Entwicklungspolitik und die Verwaltung von Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ ist im BMZ das Referat 513 – Länder und Kommunen zuständig. Mit den zur Verfügung gestellten Mitteln möchte das BMZ „dazu beitragen, die Agenda 2030 und ihre 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung lokal zu verankern. Ziel des BMZ ist es, kommunale Entwicklungspolitik zur Normalität in deutschen Kommunen zu machen“ (BMZ, 2022b, S. 3).

Die Mittel des Haushaltstitels fließen fast vollständig an die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), die diese für das BMZ eigenständig umsetzt oder als Zuwendung an die Kommunen weiterleitet. Die SKEW soll als zentrale „Service- und Beratungseinrichtung“ dienen und Kommunen durch verschiedene Angebote in ihrem entwicklungspolitischen Engagement unterstützen (BMZ, 2022c).

1.4 Gegenstand und Ziele der Evaluierung

Gegenstand dieser Evaluierung ist die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik durch das BMZ. Da diese maßgeblich durch die SKEW umgesetzt wird, steht das Gesamtprogramm der SKEW im Zentrum der Betrachtung. Die Evaluierung untersucht dabei den Zeitraum von 2013 (Einrichtung des Haushaltstitels) bis einschließlich 2020.¹⁵

Ziel der Evaluierung ist es, die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik zu verbessern, damit deutsche Kommunen einen möglichst großen Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung leisten können. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung richten sich an das BMZ (als politische Steuerungsinstanz) und an die SKEW (als operativ tätige Förder- und Beratungseinrichtung).

1.5 Berichtsstruktur

Der vorliegende Evaluierungsbericht stellt zunächst die SKEW vor, wobei unter anderem ihre Entstehung, ihre Organisationsstruktur, ihre Ziele und ihr Wirkungsmodell in den Blick genommen werden (Kapitel 2). Im nächsten Schritt werden die Evaluierungsfragen sowie das methodische Vorgehen beschrieben (Kapitel 3). Nachfolgend werden die Ergebnisse der Evaluierung präsentiert (Kapitel 4–9). Den Evaluierungsfragen entsprechend sind die Ergebnisse entlang der sechs OECD-DAC-Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz, Effizienz, Effektivität, Nachhaltigkeit und Impact strukturiert (BMZ, 2021a; OECD, 2019b). Nach der Präsentation der Ergebnisse finden sich im letzten Teil des Berichts die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Kapitel 10).

¹⁵ An einigen Stellen geht die Evaluierung über diesen Zeitraum hinaus, um aktuellen bzw. vergangenen Entwicklungen Rechnung zu tragen. So werden beispielsweise in Abschnitt 6.1 die Entwicklungen im Bereich Digitalisierung bis zum Ende der Berichtslegung (September 2022) behandelt.

2. DIE SERVICESTELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT (SKEW)

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW). Zunächst wird die Entstehungsgeschichte der SKEW thematisiert (Abschnitt 2.1). In Abschnitt 2.2 wird die Organisationsstruktur der SKEW anhand eines Organigramms beschrieben. Auch die Gremien der SKEW (Programmbeirat und Programmkommission) werden in diesem Zusammenhang kurz vorgestellt. In Abschnitt 2.3 werden das Budget und die Personalausstattung der SKEW erläutert. Anschließend wird das SKEW-Gesamtprogramm mit seinen sechs Themenfeldern präsentiert (Abschnitt 2.4). Das Gesamtprogrammziel, das die SKEW im Evaluierungszeitraum verfolgte, wird in Abschnitt 2.5 dargelegt. Das zugehörige Wirkungsmodell findet sich in Abschnitt 2.6.

2.1 Entstehung

Die SKEW blickt inzwischen auf eine gut 20-jährige Geschichte zurück. Sie wurde im Dezember 2001 in Bonn als Nachfolgeorganisation des Zentrums für kommunale Entwicklungszusammenarbeit (ZKE, Bonn) und des Europäischen Büros für kommunale Entwicklungszusammenarbeit der Stadt Mainz gegründet. Im Januar 2002 begann sie mit ihrer Arbeit. Bedingt durch verschiedene Reformen der Durchführungsorganisationen des BMZ wechselte die Trägerorganisation der SKEW mehrfach – von der Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG) über die Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) gGmbH zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Im Januar 2012 wurde die SKEW schließlich in die Engagement Global gGmbH (siehe Kasten 2) eingegliedert (Engagement Global/SKEW, 2016a).

Kasten 2 Engagement Global

„Engagement Global wurde 2012 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als gemeinnützige GmbH gegründet, um bürgerschaftliches Engagement in der Entwicklungspolitik zu fördern. Bereits bestehende Programme wurden in der Organisation gebündelt, neue kamen in weiterer Folge hinzu. [...] Während die GIZ im Auftragsverfahren für das BMZ arbeitet, führt Engagement Global Programme [für das ...] BMZ im Zuwendungsverfahren durch und erbringt zusätzlich bestimmte Dienstleistungen, ebenfalls auf der Basis von Zuwendungen.“¹⁶

Quelle: Schwedersky et al. (2020, S. 2, 38).

2.2 Organisationsstruktur

Nach der Eingliederung in Engagement Global dauerte der Prozess der „permanenten Umorganisation“ der SKEW (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 37) noch einige Jahre an. Zunächst befand sich die SKEW im damaligen Fachbereich¹⁷ „Kommunale EZ und Bildungsprogramme“ und bildete unter anderem mit den Außenstellen¹⁸ von Engagement Global eine Fachabteilung (Dok. 12). Mit der Einrichtung von Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ im Jahr 2013 wurde die SKEW dann als eigene Fachabteilung etabliert. Im Jahr 2017 wurde sie schließlich zu einem eigenen Fachbereich umstrukturiert, um dem Bedeutungszuwachs der kommunalen Entwicklungspolitik Rechnung zu tragen (Schwedersky et al., 2020, S. 21, 23, 46; Dok. 2). Mit acht Fachabteilungen (F31–F38) ist die SKEW heute der größte Fachbereich von Engagement Global (siehe Abbildung 4).

¹⁶ Die GIZ erhält öffentliche Mittel im Wesentlichen durch Aufträge des BMZ in Direktvergabe (GIZ, 2022). Hier kommt es zu einem Leistungsaustausch. Engagement Global hingegen stellt beim BMZ Zuwendungsanträge für institutionelle Förderung und Projektförderung (Engagement Global, 2021). Das BMZ gewährt die Zuwendungen aufgrund eines erheblichen Bundesinteresses.

¹⁷ Die Bezeichnung „Fachbereich“ entspricht bei Engagement Global der übergeordneten Organisationseinheit. Zu einem Fachbereich gehören mehrere „Fachabteilungen“ (einzelne Arbeitseinheiten, ähnlich Referaten).

¹⁸ Neben dem Hauptsitz in Bonn verfügt Engagement Global über Außenstellen in Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Leipzig, Mainz und Stuttgart.

Abbildung 4 Organigramm der Engagement Global gGmbH (SKEW hervorgehoben)

Deutsch-Afrikanisches Jugendwerk	Geschäftsführung					
Stabsbereich	Fachbereich 1 Austausch- und Entsendeprogramme	Fachbereich 2 Bildungsprogramme, Förderung Inlandsprojekte	Fachbereich 3 Servicestelle Kommunen in der Einen Welt	Fachbereich 4 Förderung Auslandsprojekte – bengo	Zentralbereich Finanzen, Personal	Zentralbereich Interne Dienste
Mitmachzentrale	ZFD, SES, TKZ	Außenstellen	Mobilisierung kommunal (F31)	Asien	Finanzen	Innere Dienste
Recht	ASA	ENSA	Migration und Entwicklung kommunal (F32)	Afrika	Personalbetreuung	Informationstechnik
Kommunikation, Veranstaltungen	weltwärts	Schulische Bildung	Fairer Handel und Faire Beschaffung kommunal (F33)	Lateinamerika, Europa, Mittelmeer, Horn von Afrika	Personalplanung und -entwicklung	Zentraler Programmservice
Qualitätsmanagement, Revision		Bildung trifft Entwicklung	Kommunalpartnerschaften Länder und Regionen (F34)	Beratung zur entwicklungspolitischen Förderung der EU		Organisation
Zuwendungsprüfung		AGP, PFQ, programmübergreifende Seminare	Global Nachhaltige Kommune (F35)	Nachweise, Wirkungen		
		Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildung	Kommunale Förderung (F36)	Übergreifende Fachbereichsaufgaben		
			Themenpartnerschaften und internationaler Fachaustausch kommunal (F37)			
			Übergreifende Fachbereichsaufgaben (F38)			

Quelle: Engagement Global (2022a), Stand: Januar 2022. Anmerkung: Darstellung des Organigramms ohne Personennamen. Fachabteilungskürzel F31 bis F38 hinzugefügt. F32 wurde inzwischen in „Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Kommunen weltweit“ umbenannt. ZFD = Ziviler Friedensdienst, SES = Senior Experten Service, TKZ = Transportkostenzuschuss, ASA = Entwicklungspolitisches Lern- und Qualifizierungsprogramm, ENSA = Entwicklungspolitisches Schulaustauschprogramm, AGP = Aktionsgruppenprogramm, PFQ = Programm zur Förderung entwicklungspolitischer Qualifizierungsmaßnahmen.

Obwohl die SKEW seit 2012 zu Engagement Global gehört, verfügt sie innerhalb der Organisation über eine gewisse Eigenständigkeit. Die SKEW hat ein eigenes Logo und eine eigene Subdomain auf der Webseite von Engagement Global (<https://skew.engagement-global.de>). Außerdem verfügt sie über eine eigene Beteiligungsstruktur in Form eines Programmbeirats und einer Programmkommission. Durch diese beiden Gremien sollte die SKEW von Beginn an eine starke „Beirats- und Beteiligungskultur“ erhalten, um in diesem Rahmen „die Hauptakteure der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit an einen Tisch zu bringen“ (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 20–21, 24).¹⁹

- **Programmbeirat:** Der Programmbeirat soll durch seine breite Mitgliedschaft gewährleisten, dass alle wichtigen Stakeholder einbezogen werden. Insgesamt zählt der Programmbeirat 51 Mitglieder. Vertreten sind unter anderem Kommunen, Bundesländer, kommunale Spitzenverbände²⁰, die Zivilgesellschaft, andere Bundesministerien (neben dem BMZ) sowie die GIZ. Die Kommunen bilden mit 23 Sitzen die größte Gruppe und haben zudem den Vorsitz inne. Die zweitgrößte Gruppe bilden die Bundesländer mit 12 Sitzen (Engagement Global/SKEW, 2022a).
- **Programmkommission:** Die Programmkommission, die vom Programmbeirat gewählt wird, ist ein deutlich kleineres Gremium. Sie besteht aus fünf Vertreter*innen (BMZ, SKEW, Bundesländer, kommunale Spitzenverbände, Zivilgesellschaft) (Engagement Global/SKEW, 2022a).

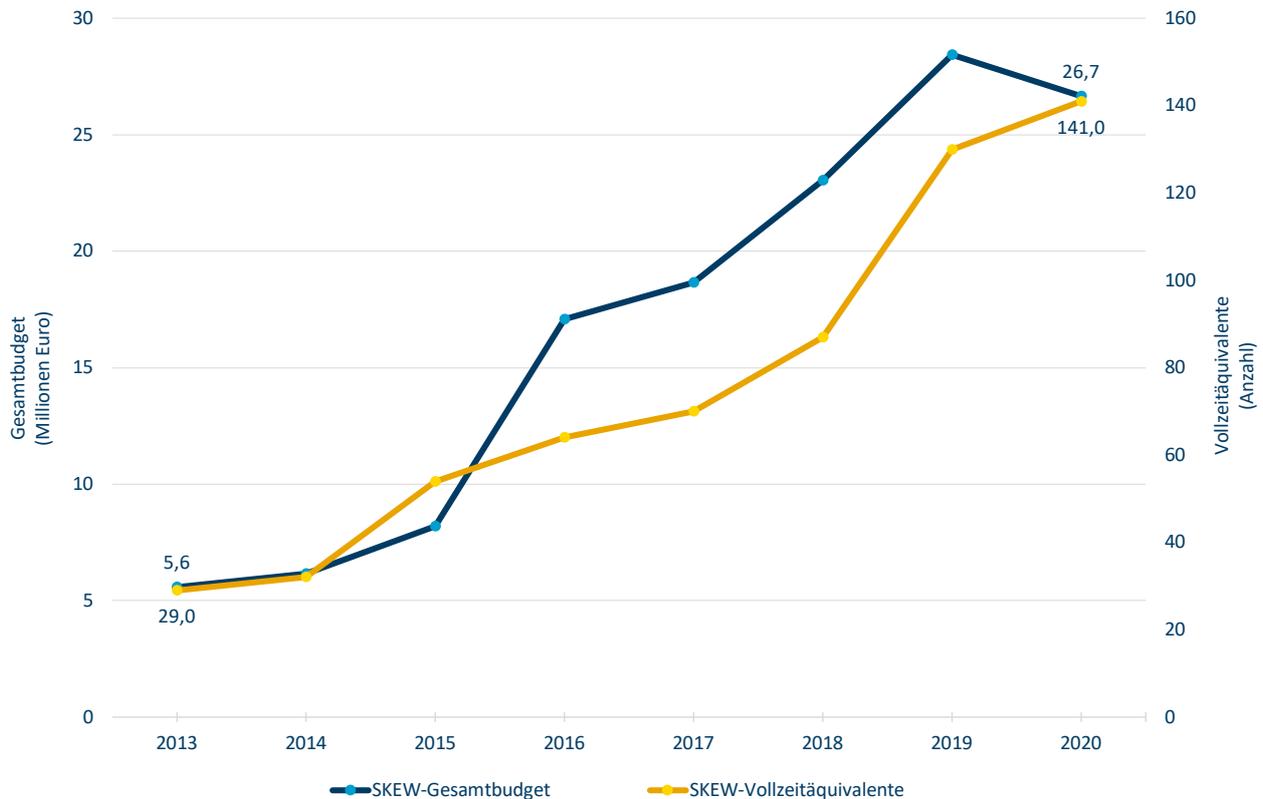
2.3 Budget und Personal

Im Evaluierungszeitraum erfuhr die SKEW einen deutlichen Mittel- und Personalaufwuchs (siehe Abbildung 5). So stieg das Gesamtbudget der SKEW von 5,6 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 26,7 Millionen Euro im Jahr 2020. Die Personalressourcen der SKEW erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 29 auf 141 Vollzeitäquivalente.

¹⁹ Neben der SKEW gibt es einige weitere Engagement-Global-Programme, die über eigene Gremien verfügen, zum Beispiel der Zivile Friedensdienst (ZFD) und das Programm „weltwärts“ (siehe Schwedersky et al., 2020, S. 95–97).

²⁰ In Deutschland gibt es drei kommunale Spitzenverbände: Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund. Zudem hat der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)/Deutsche Sektion einen Sitz im Programmbeirat.

Abbildung 5 Mittel- und Personalaufwuchs der SKEW (2013–2020)

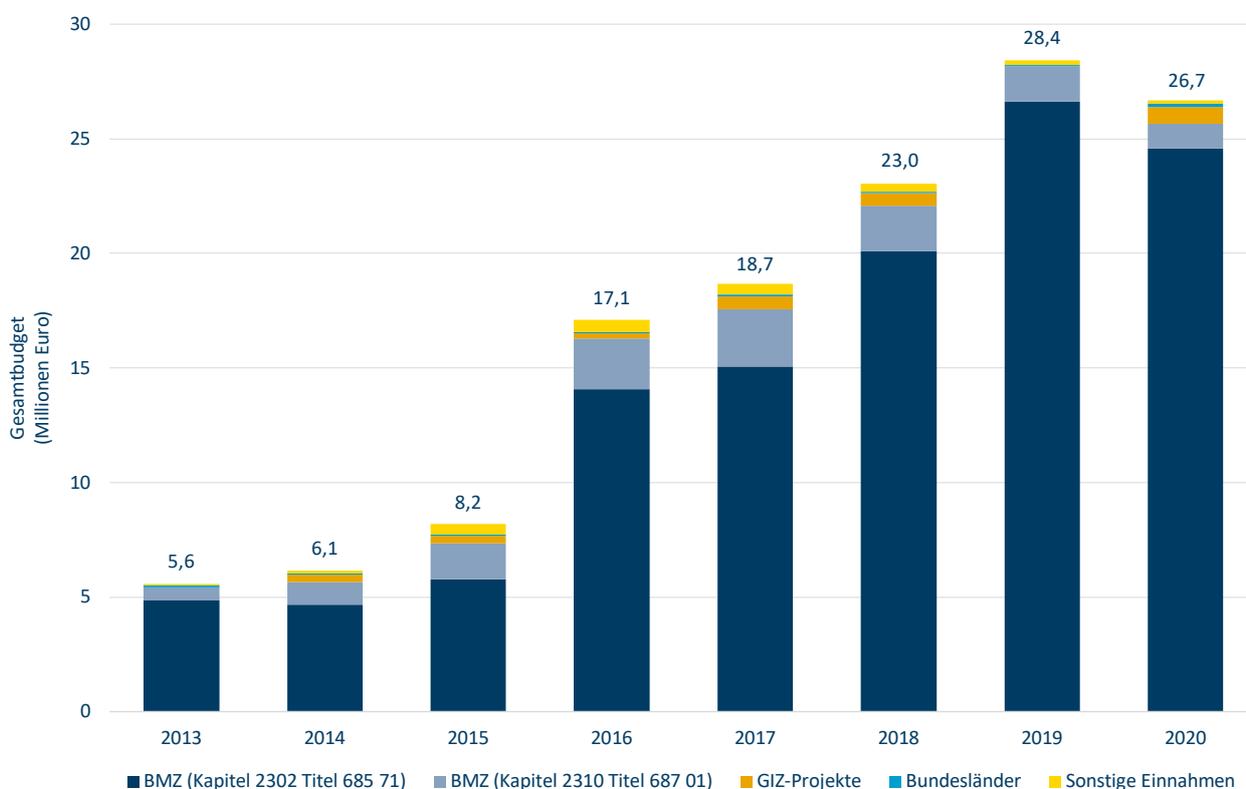


Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Dok. 1.

In Abbildung 6 findet sich das Gesamtbudget der SKEW nach Mittelgebern aufgeschlüsselt. Wie in dieser Darstellung deutlich wird, erhält die SKEW den Großteil ihres Budgets vom BMZ. Den bedeutendsten Anteil macht dabei Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ aus, dessen kontinuierlicher Mittelaufwuchs (siehe Abschnitt 1.3) sich direkt im Wachstum des SKEW-Gesamtbudgets niedergeschlagen hat. Darüber hinaus stellt das BMZ zu einem geringeren Teil auch Mittel aus Haushaltstitel Kapitel 2310 Titel 687 01 „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ zur Verfügung. Hinzu kommen Mittel aus GIZ-Projekten²¹, Beiträge von Bundesländern²² sowie „sonstige Einnahmen“ (Dok. 1). Im Jahr 2020 standen diese Einnahmen für 0,5 Prozent des Gesamtbudgets, das sich auf 26,7 Millionen Euro belief. Die Beiträge der Bundesländer machten ebenfalls 0,5 Prozent aus, die Mittel aus GIZ-Projekten 2,7 Prozent. 96,2 Prozent des Gesamtbudgets kamen aus den beiden Haushaltstiteln des BMZ.

²¹ Projekte, die die SKEW in Kooperation mit der GIZ durchführt, sind im Anhang (Abschnitt 12.3) mit Sternchen (*) markiert.

²² Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Abbildung 6 SKEW-Gesamtbudget nach Mittelgebern (2013–2020)

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Dok. 1.

2.4 Gesamtprogramm

Wie in Abschnitt 1.2 beschrieben, umfasst kommunale Entwicklungspolitik in konzeptioneller Hinsicht eine große Bandbreite möglicher Bereiche (Marschall et al., 2021, S. 39–46). Die SKEW ist in folgenden Themenfeldern²³ aktiv (Dok. 2, 7):

- Themenfeld 1 – Mobilisierung und Service
- Themenfeld 2 – Migration und Entwicklung (ab 2021/22 erweitert zu: Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Kommunen weltweit)
- Themenfeld 3 – Fairer Handel und faire Beschaffung
- Themenfeld 4 – Kommunale Partnerschaften
- Themenfeld 5 – Global Nachhaltige Kommune
- Themenfeld 6 – Finanzielle und personelle Unterstützung

Diese Themenfelder sind größtenteils deckungsgleich mit den Fachabteilungen F31 bis F37 der SKEW, wobei das Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ aufgrund seines Umfangs und seiner verschiedenen Schwerpunktsetzungen auf zwei Fachabteilungen (F34 und F37) aufgeteilt ist. Während manche Themenfelder schon seit den Anfängen der SKEW bestehen (zum Beispiel „Fairer Handel und faire Beschaffung“ und

²³ Die SKEW verwendet den Begriff „Themenfeld“ bzw. „Handlungsfeld“ nur für die Themenfelder 2 bis 5. Der Übersichtlichkeit halber werden im Folgenden allerdings alle sechs Aktivitätsbereiche der SKEW als Themenfelder bezeichnet.

„Kommunale Partnerschaften“), kamen andere erst in späteren Jahren hinzu (zum Beispiel „Global Nachhaltige Kommune“ und „Finanzielle und personelle Unterstützung“).

Das Gesamtprogramm der SKEW ist im Anhang (Abschnitt 12.3) dargestellt. Wie darin deutlich wird, hat die SKEW in jedem Themenfeld eine Reihe von Angeboten. Diese Angebote (zum Zeitpunkt der Evaluierung 41 laufende) lassen sich in zwei Gruppen einteilen: (1) selbst durchgeführte Maßnahmen und (2) Weiterleitungsprogramme bzw. Förderinstrumente. Zu den selbst durchgeführten Maßnahmen gehören Angebote, bei denen Beratung, Vernetzung, Information, Qualifizierung und Wettbewerbe im Mittelpunkt stehen. Diese Leistungen werden in der Regel von der SKEW selbst organisiert bzw. bereitgestellt. Manche dieser Angebote können allerdings auch geldwerte Leistungen, Kostenübernahmen oder Weiterleitungen zugunsten der Kommunen enthalten. Bei den Weiterleitungsprogrammen bzw. Förderinstrumenten leitet die SKEW Fördermittel zur finanziellen und personellen Unterstützung direkt an die Kommunen weiter. Zu den Weiterleitungsprogrammen leistet die SKEW zusätzlich Beratung, stellt Informationen bereit und bietet Möglichkeiten zur Qualifizierung und Vernetzung, zum Beispiel in Form von Seminaren. Diese Leistungen sind allerdings nicht als formale Angebote deklariert, sondern werden von der SKEW begleitend zu den Weiterleitungsprogrammen erbracht. Insgesamt ist die Unterscheidung zwischen selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen bzw. Förderinstrumenten somit nicht vollständig trennscharf.

Während die Angebote in den Themenfeldern 1 bis 5 größtenteils selbst durchgeführte Maßnahmen darstellen, sind die Angebote im Themenfeld 6 in erster Linie Weiterleitungsprogramme. Im SKEW-Gesamtprogramm (siehe Anhang, Abschnitt 12.3) zeigt sich, dass die selbst durchgeführten Maßnahmen gegenüber den Weiterleitungsprogrammen zahlenmäßig deutlich überwiegen: 34 selbst durchgeführte Maßnahmen stehen sieben Weiterleitungsprogrammen gegenüber.

Im Folgenden werden die einzelnen Themenfelder mit ihren jeweiligen Angeboten kurz vorgestellt:

- **Themenfeld 1 – Mobilisierung und Service:** Dieses Themenfeld ist darauf ausgerichtet, Kommunen über die Angebote der SKEW zu informieren und sie für ein entwicklungspolitisches Engagement zu gewinnen (Mobilisierung). Dazu bietet die zugehörige Fachabteilung F31 beispielsweise Einstiegsseminare an, um interessierten Kommunen entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Zudem ist die Abteilung für die Kampagnenarbeit zum Erreichen neuer Kommunen verantwortlich und organisiert die „Bundeskonzferenz der kommunalen Entwicklungspolitik“ (Buko), die als größte Veranstaltung der SKEW alle drei Jahre stattfindet und im virtuellen Format zuletzt mehr als 800 Teilnehmende zählte (Engagement Global/SKEW, 2021b). Neben der Mobilisierungsarbeit erbringt die Fachabteilung F31 auch Leistungen für andere Themenfelder innerhalb der SKEW (Service), zum Beispiel in den Bereichen Veranstaltungsmanagement und Öffentlichkeitsarbeit. Zusätzlich fungiert sie als Geschäftsstelle für Initiativen des BMZ („Botschafter*innen für kommunale Entwicklungspolitik“) und als Schnittstelle zu Initiativen der kommunalen Spitzenverbände („1.000 Schulen für unsere Welt“).
- **Themenfeld 2 – Migration und Entwicklung:** In diesem Themenfeld geht es darum, die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und migrantischen Akteur*innen zu stärken. Zu den laufenden Angeboten zählt beispielsweise der Wettbewerb „Kommune bewegt Welt“, der seit 2014 stattfindet und Erfolgsbeispiele des gemeinsamen Engagements auszeichnet. Ein weiteres im Evaluierungszeitraum laufendes Angebot war das „Netzwerk Migration und Entwicklung“, das seit 2011 bundesweit bestand und seit 2015 auch regionale Treffen anbot. Während in den vergangenen Jahren ein Schwerpunkt auf dem Thema Flucht lag, richtet sich das Themenfeld momentan neu aus. Entsprechend wurde es in „Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Kommunen weltweit“ umbenannt.²⁴ Mit der Umbenennung wurde die Zielgruppe über migrantische Akteur*innen hinaus erweitert. Zudem wurden neue internationale Austauschformate zu gesellschaftlichem Zusammenhalt geschaffen.²⁵

²⁴ Diese Veränderung geht unter anderem auf eine Evaluierung des Themenfeldes (Dok. 36) aus dem Jahr 2020 zurück.

²⁵ Da die Neuausrichtung und die Umbenennung von Themenfeld 2 außerhalb des Evaluierungszeitraums lagen, bezieht sich die vorliegende Evaluierung auf das ursprüngliche Themenfeld „Migration und Entwicklung“. Dabei bleibt zu bedenken, dass sich die Befunde zu diesem ursprünglichen Themenfeld nicht unbedingt auf das neue Themenfeld übertragen lassen.

- **Themenfeld 3 – Fairer Handel und faire Beschaffung:** In diesem Themenfeld sollen Kommunen dabei unterstützt werden, ihr Beschaffungswesen nachhaltiger auszurichten, beispielsweise mit Blick auf soziale Mindeststandards für Produzent*innen. Neben Qualifizierungsangeboten und Rechtsberatung organisiert die dem Themenfeld zugeordnete Fachabteilung F33 seit 2003 den Wettbewerb „Hauptstadt des fairen Handels“. Auch betreut die Abteilung den kommunalen Bereich des Webportals „Kompass Nachhaltigkeit“ (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de>), eine Orientierungshilfe zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Zudem wird auch in diesem Themenfeld seit 2007 ein bundesweites Netzwerk angeboten, um den Informations- und Erfahrungsaustausch zu stärken.²⁶
- **Themenfeld 4 – Kommunale Partnerschaften:** Dieses Themenfeld soll den Aufbau kommunaler Partnerschaften voranbringen und Kommunen bei konkreten Projekten der Partnerschaftsarbeit unterstützen. Wie oben angemerkt, wird das Themenfeld von zwei Fachabteilungen betreut. Die Abteilung mit dem Schwerpunkt „Länder und Regionen“ (F34) konzentriert sich auf Angebote mit einem spezifischen geografischen Fokus. Die Abteilung mit dem Schwerpunkt „Themenpartnerschaften und Fachaustausch“ (F37) ist auf internationale, themenspezifische Vernetzung ausgerichtet. Eines der ältesten noch laufenden Angebote im Themenfeld sind die kommunalen Klimapartnerschaften, die bereits seit 2011 durchgeführt werden. Im Rahmen dieses Angebots werden deutsche Kommunen und ihre Partnerkommunen angeleitet, ein Handlungsprogramm zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung zu konzipieren. Ebenfalls etabliert sind heute die regionalen Partnerschaftskonferenzen und „Runden Tische“, die erstmals 2010 bzw. 2012 angeboten wurden und sich auf bestimmte Länder und Weltregionen konzentrieren.
- **Themenfeld 5 – Global Nachhaltige Kommune:** Dieses Themenfeld wurde entwickelt, um der Agenda 2030 Rechnung zu tragen und der Nachhaltigkeitsarbeit in Kommunen mehr Gewicht zu verleihen (Engagement Global/SKEW, 2021a, S. 35). Im Zentrum des Themenfeldes steht das Angebot „Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien“, in dessen Rahmen Kommunen bei der Erarbeitung entsprechender Strategien unterstützt werden. Diese sollen der Umsetzung der Agenda 2030 auf lokaler Ebene dienen. Auch widmet sich das Themenfeld dem SDG-Monitoring und der Nachhaltigkeitsberichterstattung auf kommunaler Ebene. Im „Club der Agenda-2030-Kommunen“ können sich diejenigen Kommunen vernetzen, die eine entsprechende „Musterresolution“²⁷ unterzeichnet haben.
- **Themenfeld 6 – Finanzielle und personelle Unterstützung:** Erst mit der Einführung von Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ (siehe Abschnitt 1.3) wurde es der SKEW möglich, Kommunen auch in größerem Umfang Fördermittel anzubieten. Seit 2013 wurden die Angebote zur kommunalen Förderung schrittweise erweitert und 2017 in einer eigenen Fachabteilung (F36) zusammengefasst (Dok. 44). Die Förderinstrumente zur finanziellen Unterstützung umfassen heute das „Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte“ (FKKP), „Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte“ (Nakopa), den „Kleinprojektfonds“ (KPF), das „Schnellstarterpaket (SSP) II Nahost“ (auslaufend) sowie – vorübergehend – das „Kommunale Corona-Solidarpaket“ (KCS). Ausgelaufen sind mittlerweile die finanziellen Förderinstrumente „SSP I Nahost“ und „SSP Ukraine“. Zur personellen Unterstützung hält die SKEW aktuell zwei Angebote bereit: „Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit“ (FKPW) zur personellen Unterstützung in Partnerkommunen im globalen Süden sowie „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ (KEpol-Koordination) zur personellen Unterstützung in deutschen Kommunen. Ein drittes Angebot war „ASA-Kommunal“, das (in den Varianten „Basis“ und „Global“) gemeinsam mit dem ASA-Programm von Engagement Global durchgeführt wurde und jungen Menschen ein Projektpraktikum zu kommunalen Partnerschaften ermöglichte. Dieses Angebot wurde 2019 eingestellt. In Tabelle 1 sind die laufenden Förderinstrumente zur finanziellen und personellen Unterstützung im Überblick dargestellt.

²⁶ Eine aktuelle DEval-Evaluierung zur „Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ betont die Bedeutung deutscher Kommunen für die nachhaltige Beschaffung im Textilsektor und zeigt, dass die Beratungs- und Vernetzungsangebote der SKEW hier einen wichtigen Beitrag leisten. Unterstützt durch die SKEW können sich kommunale Akteure einen Überblick über nachhaltige Produkte verschaffen und sich im komplexen Regelwerk des Vergaberechts hinsichtlich Nachhaltigkeitsaspekten besser zurechtfinden (Heucher et al., 2023).

²⁷ <https://skew.engagement-global.de/musterresolution-agenda-2030.html> (zugegriffen 26.10.2022).

Tabelle 1 SKEW-Förderinstrumente zur finanziellen und personellen Unterstützung

	Fördervolumen	Förderhöhe	Finanzierungsart	Förderdauer
Finanzielle Unterstützung				
Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP)	100.000–500.000 Euro	max. 90 %	Anteilsfinanzierung	3–4 Jahre
Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte (Nakopa)	50.000–300.000 Euro	max. 90 %	Anteilsfinanzierung	max. 3 Jahre
Kleinprojektfonds (KPF)	1.000–20.000 Euro (Inlandsmaßnahmen) 1.000–50.000 Euro (Partnerschaftsbegegnungen)	max. 90 %	Anteilsfinanzierung	max. 12 Monate
Schnellstarterpaket (SSP) II Nahost	50.000–250.000 Euro	max. 100 %	Vollfinanzierung	max. 3 Jahre
Kommunales Corona-Solidarpaket (KCS)	1.000–50.000 Euro	max. 100 %	Vollfinanzierung	max. 12 Monate
Personelle Unterstützung				
Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit (FKPW)	Unterschiedlich je nach Fachkräfteinstrument (Integrierte Fachkräfte/Entwicklungshelfer*innen/Einheimische Fachkräfte)			2–5 Jahre
Koordination kommunaler Entwicklungspolitik (KEpol-Koordination)	Personalkosten (TVöD EG 11–13), zusätzliche Mittel für Begleitmaßnahmen, Reisen und Fortbildungen	max. 90 % für Erstprojekt, max. 75 % für Folgeprojekt	Anteilsfinanzierung	2 Jahre Erstprojekt, 2 Jahre Folgeprojekt

Quelle: Dok. 44; Engagement Global/SKEW (2022b); siehe auch Engagement Global/SKEW (2020a, S. 11–18).

2.5 Gesamtprogrammziel

Im Evaluierungszeitraum war die Arbeit der SKEW an folgendem Gesamtprogrammziel²⁸ ausgerichtet:

„Kommunen (Politik und Verwaltung) verstehen sich als Akteure der Agenda 2030 und der Entwicklungspolitik. Sie übernehmen Verantwortung für das globale Gemeinwohl. Dabei binden Kommunen weitere Akteure (u. a. Zivilgesellschaft, kommunale Unternehmen) ein. Kommunen sind in die Lage versetzt, einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 zu leisten. Entwicklungspolitisches Handeln ist Normalität im kommunalen Alltag. D. h.:

- Mehr und mehr Kommunen engagieren sich in der kommunalen Entwicklungspolitik [Ausweitung];
- Kommunen engagieren sich intensiver, d. h. zugleich in verschiedenen Themenfeldern [Vertiefung];
- Die Handlungskompetenz der kommunalen Akteure ist gestärkt und die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen gesteigert [Handlungskompetenz].“

Quelle: Dok. 2.

Um den Grad der Zielerreichung zu messen, wurden folgende Gesamtprogrammzielindikatoren formuliert:

- „Mindestens 1.000 Kommunen engagieren sich bis 2021 in den Angeboten der SKEW. Mindestens 500 kommunale Know-how-Partnerschaften sind aktiv und haben Erfahrungen in der Projektarbeit aufgebaut.“
- „Von den 1.000 Kommunen engagieren sich mindestens 40 % in zwei oder mehreren Handlungsfeldern und 60 % nutzen zwei oder mehrere Angebote der SKEW.“
- „In Abstimmung mit dem BMZ werden im Zwei-Jahres-Rhythmus mindestens eine Instrument- bzw. Projektevaluierung und im Vier-Jahres-Rhythmus eine thematisch übergreifende Evaluierung durchgeführt.“

Quelle: Dok. 2.

Wichtig zu betonen ist, dass sich das Gesamtprogrammziel sowie die Gesamtprogrammzielindikatoren der SKEW auf deutsche Kommunen (und nicht auf Kommunen im globalen Süden) als Zielgruppe beziehen:

„Die Zielgruppe umfasst kommunale Akteure aus Politik und Verwaltung aller Kommunen in Deutschland. Unter dem Begriff Kommune werden Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts wie Städte, Landkreise, Gemeinden sowie Gemeindeverbände verstanden. In Deutschland gibt es derzeit rund 11.000 Kommunen.“

Quelle: Dok. 3.

Unterhalb des Gesamtprogrammziels verfolgen die sechs Themenfelder der SKEW zusätzlich jeweils eigene Programmziele (PZ) und besitzen eigene Programmzielindikatoren (Dok. 2, 62). Zur Veranschaulichung sind im Folgenden Programmziel 4 (Kommunale Partnerschaften) und Programmziel 6 (Finanzielle und personelle Unterstützung) exemplarisch aufgeführt:

Programmziel 4 (Kommunale Partnerschaften)

- „Um die Wirksamkeit des kommunalen Engagements für die Agenda 2030 zu steigern, engagieren sich mehr Kommunen im Rahmen kommunaler Partnerschaften.“
- „Durch gezielte Beratung, Qualifizierung und Vernetzung ist die Qualität bestehender kommunaler EZ, insbesondere innerhalb von Partnerschaften, erhöht und kommunale Expertise wird im internationalen Fachaustausch genutzt. Mehr kommunale Partnerschaften sind befähigt, weitere Förderinstrumente der SKEW zu nutzen und setzen gemeinsame Projekte um.“

²⁸ Dieses Gesamtprogrammziel wurde 2016 entwickelt und 2017 eingeführt (Dok. 2).

- „Synergiepotenziale innerhalb von geografischen oder thematischen Schwerpunkten werden verstärkt genutzt.“

Programmziel 6 (Finanzielle und personelle Unterstützung)

- „Kommunen sind in die Lage versetzt, eigenständig wirksame Maßnahmen der kommunalen Entwicklungspolitik zu konzipieren und durchzuführen sowie neue Initiativen anzustoßen.“
- „Das kommunale Förderinstrumentarium ist bedarfsgerecht ausgebaut.“
- „Die für die finanzielle und personelle Unterstützung verfügbaren Mittel werden bedarfsgerecht und effizient im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in den deutschen Kommunen und den Kommunen in den Partnerländern umgesetzt.“

Quelle: Dok. 2, 62.

Wie beim Gesamtprogrammziel stehen auch bei den Programmzielen die deutschen Kommunen als Zielgruppe im Mittelpunkt. Allerdings werden im Rahmen der Programmziele 4 und 6 auch die Partnerkommunen im globalen Süden in den Blick genommen: „Durch die Maßnahmen innerhalb von kommunalen Partnerschaften (PZ 4 und PZ 6) werden auch zahlreiche Fachkräfte aus Partnerkommunen im Globalen Süden erreicht. [...] Geplant ist, die Südpartner und Südpartnerinnen tendenziell in alle internationalen Vorhaben so einzubinden, dass ihre Ownership gestärkt wird und die Wirkung und Nachhaltigkeit der Maßnahmen möglichst groß ist“ (Dok. 2).

2.6 Wirkungsmodell

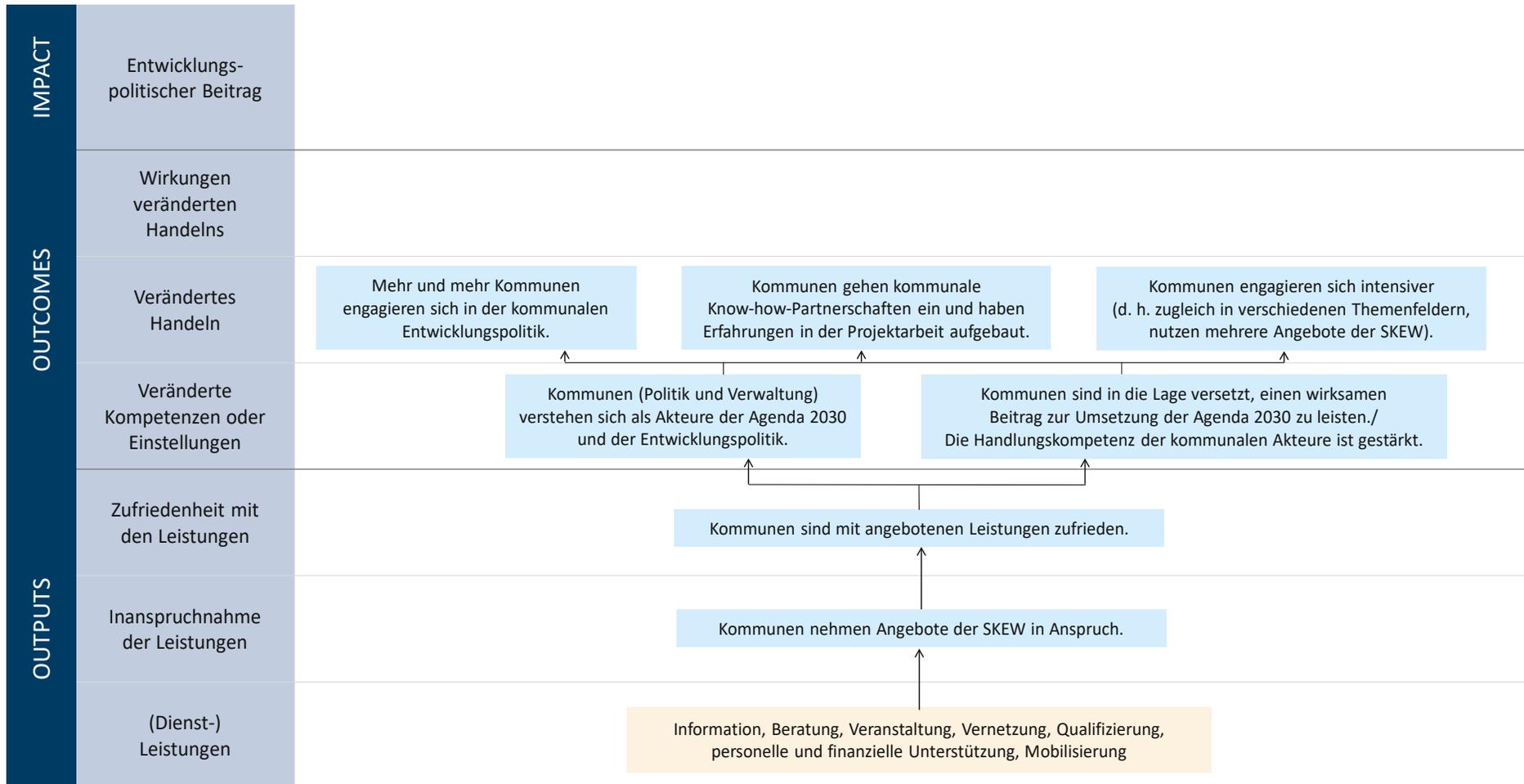
Sowohl zum Gesamtprogrammziel als auch zu den einzelnen Programmzielen hat die SKEW in den Jahren 2018 und 2019 Wirkungsmodelle entwickelt. Diese sind in Output-, Outcome- und Impact-Ebenen unterteilt (Dok. 7, 61).²⁹

Das Wirkungsmodell zum Gesamtprogrammziel ist in Abbildung 7 dargestellt. Die Wirkungserwartung der SKEW reicht gemäß diesem Wirkungsmodell bis zur mittleren Outcome-Ebene (verändertes Handeln), jedoch werden keine Ziele auf der oberen Outcome-Ebene (Wirkungen veränderten Handelns) und der Impact-Ebene (entwicklungspolitischer Beitrag) formuliert. Der dargestellten Logik folgend sind die Leistungen der SKEW ausschlaggebend dafür, dass Kommunen mittels eines veränderten Selbstverständnisses und verbesserter Handlungskompetenz ein entwicklungspolitisches Engagement aufnehmen bzw. intensivieren. Die Zufriedenheit der Kommunen mit der SKEW („Kommunen sind mit angebotenen Leistungen zufrieden“) spielt dabei eine wichtige Rolle und bildet die Voraussetzung für etwaige Veränderungen auf der Outcome-Ebene.

Die Wirkungsmodelle zu den einzelnen Programmzielen ähneln im Aufbau dem Wirkungsmodell zum Gesamtprogrammziel (Dok. 7). Dabei fällt auf, dass auch auf Programmzielebene keines der Wirkungsmodelle über die mittlere Outcome-Ebene (verändertes Handeln) hinausreicht. Selbst bei denjenigen Themenfeldern, bei denen ein relativ direkter Wirkungsbezug zum globalen Süden angenommen werden kann (Themenfelder 4 und 6), finden sich in den Wirkungsmodellen keine Ziele auf der oberen Outcome-Ebene (Wirkungen veränderten Handelns) bzw. der Impact-Ebene (entwicklungspolitischer Beitrag).

²⁹ Diese Wirkungsmodelle entwickelten sich im Evaluierungszeitraum bereits weiter: Zum Zeitpunkt der Evaluierung und Berichtslegung fanden weiterführende Diskussionen zu ihrer Überarbeitung statt.

Abbildung 7 Wirkungsmodell zum SKEW-Gesamtprogrammziel



Quelle: Dok. 7. Vorlage: https://www.weiter-wirken.de/wp-content/uploads/2021/10/Wirkungstreppe_Vorlage.pptx (zugegriffen 28.03.2022).

3. EVALUIERUNGSFRAGEN UND METHODISCHES VORGEHEN

Dieses Kapitel präsentiert zunächst die Fragestellungen dieser Evaluierung (Abschnitt 3.1). Anschließend wird der Bewertungsansatz erläutert, der den Evaluierungen des DEval zugrunde liegt (Abschnitt 3.2). Es folgt eine Darstellung des Evaluierungsdesigns, das einen theoriebasierten Ansatz und ein *Mixed-Methods-Design* umfasst (Abschnitt 3.3). Das verwendete *Mixed-Methods-Design* kombiniert verschiedene quantitative und qualitative Methoden, die in Abschnitt 3.4 erläutert werden. Zudem werden wesentliche Limitationen des methodischen Vorgehens diskutiert (Abschnitt 3.5).

3.1 Evaluierungsfragen

Die Evaluierung behandelt sechs übergreifende Evaluierungsfragen (EF), die die sechs OECD-DAC-Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz, Effizienz, Effektivität, Nachhaltigkeit und Impact abdecken (BMZ, 2021a; OECD, 2019b). Die Evaluierungsfragen und -unterfragen sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2 Evaluierungsfragen und -unterfragen nach OECD-DAC-Evaluierungskriterien

OECD-DAC-Kriterien	Evaluierungsfragen und -unterfragen
Relevanz	<p>EF 1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ und den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?</p> <ul style="list-style-type: none"> • EF 1.1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ überein? • EF 1.2: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein? • EF 1.3: Inwiefern weisen die Angebote der SKEW eine Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedarfe der Kommunen auf?
Kohärenz	<p>EF 2: Inwiefern bestehen Synergien oder Spannungsfelder innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms sowie zwischen dem SKEW-Angebot und den Angeboten anderer Akteure?</p> <ul style="list-style-type: none"> • EF 2.1: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW sinnvoll ineinander? Inwiefern bestehen Wechselwirkungen zwischen den Angeboten? • EF 2.2: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW und die Angebote anderer Akteure (BMZ, andere Bundesressorts, Bundesländer, EU) sinnvoll ineinander? • EF 2.3: Welcher Grad an Komplementarität und Überlappung ist mit Blick auf Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit sinnvoll?
Effizienz	<p>EF 3: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der SKEW nutzungsfreundlich und hinsichtlich des Aufwands verhältnismäßig?</p> <ul style="list-style-type: none"> • EF 3.1: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der Antragstellung nutzungsfreundlich? • EF 3.2: Inwiefern ist der administrative Aufwand von Antragstellung und Berichterstattung verhältnismäßig?
Effektivität	<p>EF 4: Inwiefern werden die Ziele der kommunalen Entwicklungspolitik im Inland erreicht und auch durch die SKEW bewirkt?</p> <ul style="list-style-type: none"> • EF 4.1: Inwiefern wirkt sich die Unterstützung durch die SKEW positiv auf das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen aus? • EF 4.2: Wie werden weitere Kommunen von der SKEW erreicht? Warum werden manche Kommunen nicht erreicht? Wo besteht zusätzliches Potenzial für Engagement in der kommunalen Entwicklungspolitik? • EF 4.3: Wie werden bereits erreichte Kommunen dabei unterstützt, ihr Engagement zu vertiefen? • EF 4.4: Inwiefern ist das Förderinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ wirksam zur Vertiefung des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements? • EF 4.5: Welchen Beitrag leisten zivilgesellschaftliche Akteur*innen für die Wirksamkeit von SKEW-Angeboten?

Nachhaltigkeit	<p>EF 5: Inwiefern sind Kommunen in Deutschland in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • EF 5.1: Inwiefern sind Kommunen in Deutschland in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen?
Impact	<p>EF 6: Welche Potenziale und Risiken bergen die Angebote der SKEW mit Blick auf entwicklungspolitische Wirksamkeit?</p> <ul style="list-style-type: none"> • EF 6.1: Inwiefern sind die Zielformulierungen der SKEW relevant und angemessen, um entwicklungspolitische Wirkungen zu erzielen? • EF 6.2: Inwiefern ergeben sich im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ Potenziale und Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit mit Blick auf den globalen Süden?

Anmerkung: Die Evaluierung befasst sich an mehreren Stellen mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie. Im Bereich Relevanz spielt die Pandemie eine Rolle bezüglich der Anpassungsfähigkeit der Angebote (EF 1.3). Die Auswirkungen der Pandemie auf die Nachhaltigkeit der Förderung werden in EF 5.1 mit untersucht.

3.2 Anspruchsniveaus und Bewertungsmaßstäbe

Um eine möglichst eindeutige Bewertung des Evaluierungsgegenstands sowie eine differenzierte und transparente Kommunikation von Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu gewährleisten, hat sich das DEval für die Einführung eines einheitlichen Bewertungssystems entschieden. Hierzu wurden für die Evaluierungsunterfragen sogenannte Anspruchsniveaus (AN) definiert (siehe Evaluierungsmatrix im Anhang, Abschnitt 12.2). Diese wurden anhand einheitlicher Bewertungsmaßstäbe (siehe Anhang, Abschnitt 12.1) bewertet. Die Anspruchsniveaus wurden in einer frühen Phase der Evaluierung entwickelt und im Stakeholderkreis präsentiert. Um auch Aspekte, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt waren, berücksichtigen zu können, fließen neben den Anspruchsniveaus weitere Befunde in die Bewertung der einzelnen Evaluierungsunterfragen mit ein. Für Unterfragen, die eher erklärender als bewertender Natur sind, wurden keine Anspruchsniveaus festgelegt. Auf Basis der Bewertungen der Unterfragen wurde für jedes Evaluierungskriterium eine Gesamtbewertung vorgenommen.

3.3 Evaluierungsdesign

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen verwendet die Evaluierung einen theoriebasierten Ansatz und ein *Mixed-Methods-Design*:

- In theoriebasierten Evaluierungen werden auf der Grundlage eines Wirkungsmodells bestimmte Bestandteile des zu evaluierenden Programms oder Vorhabens ausgewählt und untersucht (Fitz-Gibbon und Morris, 1996, S. 177).³⁰ Ein Wirkungsmodell visualisiert die erbrachten Leistungen, die angestrebten Wirkungen und die angenommenen Wirkungspfade des Programms oder Vorhabens. In der vorliegenden Evaluierung wurden anhand des Wirkungsmodells der SKEW (siehe Abschnitt 2.6) zunächst der analytische Schwerpunkt der Evaluierung festgelegt und, soweit möglich, die zur Bewertung der Evaluierungskriterien benötigten Anspruchsniveaus abgeleitet (siehe Abschnitt 3.2). Zudem wurde die Zielformulierung des Wirkungsmodells mit Blick auf entwicklungspolitische Wirkungen kritisch reflektiert (siehe Abschnitt 9.1).
- Im Rahmen des *Mixed-Methods-Designs* kamen in der Evaluierung verschiedene Methoden der Datenerhebung und -auswertung zum Einsatz. Über die Triangulation von Methoden sollte ein möglichst voll-

³⁰ Dreh- und Angelpunkt in theoriebasierten Evaluierungen ist das Wirkungsmodell des Programms oder Vorhabens. Dieses kann unterschiedliche Formen und Erklärungstiefen annehmen, die von einem einfachen Wirkungsmodell (zum Beispiel Log-Frame oder Wirkungslogik) bis hin zu einer explizit ausformulierten Programmtheorie reichen können (Chen, 2005; Funnell und Rogers, 2011; White, 2009).

ständiges Bild und dadurch eine möglichst hohe Aussagekraft der Ergebnisse zu den einzelnen Evaluierungsfragen erreicht werden. Quantitative und qualitative Erhebungsmethoden wurden dabei so miteinander verzahnt, dass sie möglichst effektiv aufeinander aufbauen. Im Sinne eines sequenziellen *Mixed-Methods*-Ansatzes (Creswell, 2009) wurden Erkenntnisse aus zuerst durchgeführten Erhebungen für die Ausgestaltung der nachfolgenden Erhebungsmethoden genutzt. So flossen die Informationen aus ersten Interviews in die Erstellung von Online-Umfrage 1 ein. Die Ergebnisse dieser Online-Umfrage bildeten die Grundlage für die Auswahl der Kommunen für die Fallstudieninterviews mit deutschen Kommunen. Diese wurden wiederum – gemeinsam mit den Ergebnissen aus Online-Umfrage 1 – für die Fallstudieninterviews mit Partnerkommunen herangezogen.

3.4 Methoden der Datenerhebung und -auswertung

Gemäß des gewählten *Mixed-Methods*-Ansatzes (siehe Abschnitt 3.3) kombiniert die Evaluierung verschiedene Erhebungsmethoden:

Quantitative Methoden

- **Online-Umfrage 1 (OU 1):** Die erste Online-Umfrage unter deutschen Kommunen wurde gemeinsam mit dem DIE im November und Dezember 2020 mit Unterstützung der SKEW und der kommunalen Spitzenverbände durchgeführt. Bei OU 1 handelt es sich um die bisher größte und detailreichste Erhebung zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland. Sie richtete sich gleichermaßen an entwicklungspolitisch aktive und inaktive Kommunen und verfolgte zwei Ziele: (1) Aufschluss über das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen zu erhalten und (2) die Förderangebote in diesem Bereich auf Ebene der Themenfelder zu bewerten. Die Grundgesamtheit der Befragung bildeten alle Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohner*innen (N = 5.270). Bis zum Ende der Befragung gingen insgesamt 743 Fragebögen ein (Rücklaufquote: 14,1 Prozent). Nach der Datenbereinigung lagen 442 gültige Rückmeldungen aus den Kommunen vor, was einer Teilnahmequote von 8,4 Prozent entspricht.³¹ Die 442 vorliegenden Fragebögen sind von hoher Datenqualität und bilden somit eine belastbare Datenbasis. Der Großteil der Antworten (59 Prozent) stammte aus Städten und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohner*innen, 28 Prozent kamen aus Städten mit mehr als 20.000 Einwohner*innen und 11 Prozent aus Landkreisen und Stadtstaaten.
- **Online-Umfrage 2 (OU 2):** Die zweite Online-Umfrage unter deutschen Kommunen wurde von Juni bis August 2021 mit Unterstützung der SKEW durchgeführt. Sie konzentrierte sich auf diejenigen Kommunen, die im Evaluierungszeitraum (2013–2020) Angebote der SKEW genutzt hatten. Ziel war es, von diesen Kommunen genauere Einschätzungen zu den einzelnen Angeboten der SKEW zu erhalten. Unter anderem sollten sie die Effizienz der angebotenen finanziellen und personellen Unterstützung bewerten und die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der SKEW-Angebote einschätzen. Zur Ermittlung der Grundgesamtheit wurden mit Unterstützung der SKEW 1.035 Untersuchungseinheiten identifiziert. Diese umfassten neben Städten, Gemeinden und Landkreisen unter anderem auch kommunale Verbände und Senatsverwaltungen. Von den ermittelten 1.035 Untersuchungseinheiten konnten schließlich 946 per E-Mail kontaktiert werden (siehe auch Abschnitt 3.5). Insgesamt wurden bis zum Ende der Befragung 151 Fragebögen ausgefüllt, was einer Rücklaufquote von 15,9 Prozent entspricht. Nach der Datenbereinigung lagen 107 gültige Rückmeldungen vor. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 11,3 Prozent. 37 Prozent der Antworten stammten aus Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohner*innen und 23 Prozent aus Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohner*innen. An OU 2 haben Kommunen aus allen Bundesländern außer Sachsen-Anhalt teilgenommen. 47 Kommunen nahmen sowohl an OU 1 als auch an OU 2 teil. Zusammengenommen wurden in beiden Umfragen 141 von der SKEW unterstützte Kommunen befragt.

³¹ Generell stellt es eine Herausforderung dar, die Zielgruppe in kommunalen Umfragen zu erreichen. Angesichts der Länge des Fragebogens und des speziellen Themas sowie der durch die Covid-19-Pandemie veränderten Rahmenbedingungen in den Kommunen ist der vorliegende Rücklauf als zufriedenstellend zu bewerten.

- **Repräsentative Befragung der Bevölkerung:** In Zusammenarbeit mit dem DEval-Projekt „Meinungsmonitor Entwicklungspolitik“³² wurden im November 2021 über ein Online-Panel 2.005 Bürger*innen in einer repräsentativen Umfrage unter anderem zur Bedeutung ausgewählter Themenfelder der kommunalen Entwicklungspolitik befragt. Somit konnte das Relevanzkriterium nicht nur aus der Perspektive von Kommunalverwaltungen (OU 1 und OU 2), sondern auch aus Bürger*innen-Sicht bewertet werden.
- **Portfolioanalyse:** Die Portfolioanalyse umfasste eine Rekonstruktion der SKEW-Angebote im Zeitverlauf sowie eine Auswertung der Nutzung dieser Angebote durch die von der SKEW erreichten Kommunen. Die Basis für die Analyse bildeten interne Monitoringdaten der SKEW. Diese beinhalteten die von der SKEW gesammelten Daten zu den erreichten Kommunen und zu deren Teilnahme an unterschiedlichen Angeboten. Neben der Bewertung der reinen Zielerreichung konnten in der Portfolioanalyse wichtige Erkenntnisse zu Ausweitungs- und Vertiefungspotenzialen gewonnen werden.

Auswertung der quantitativen Daten: Die Datensätze aus OU 1, OU 2 und der repräsentativen Befragung wurden mithilfe des Softwarepaketes RStudio bereinigt und ausgewertet. Die erhaltenen Freitextantworten aus den Online-Umfragen sind im vorliegenden Evaluierungsbericht mit der Abkürzung FTA und den laufenden Nummern 1–131 (für OU 1) und 132–327 (für OU 2) gekennzeichnet.

Qualitative Methoden

- **Expert*inneninterviews (EI):** Im Rahmen von 36 Expert*inneninterviews wurden Personen aus dem erweiterten Stakeholderkreis interviewt, um möglichst alle relevanten Perspektiven in der Evaluierung abbilden zu können. So konnte zum einen über 12 Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ und der SKEW die Binnensicht auf unterschiedliche Aspekte der Förderung kommunaler Entwicklungspolitik gewonnen werden. Für die Außenperspektive wurden Expert*inneninterviews mit kommunalen Spitzenverbänden (4), anderen Bundesministerien (5), Landesregierungen (5), zivilgesellschaftlichen Akteur*innen (8) sowie der Europäischen Union (EU) und anderen Stakeholdern (2) geführt. Die Interviews wurden im Zeitraum November 2020 bis November 2021 durchgeführt. Zusätzlich zu den Interviews flossen Informationen aus der persönlichen Kommunikation (PK) mit in die Evaluierung ein.
- **Fallstudieninterviews mit deutschen Kommunen (FI):** Insgesamt wurden 37 Fallstudieninterviews mit deutschen Kommunen geführt. Informationen zur Auswahl dieser Kommunen finden sich in Kasten 3. Die Interviews wurden im Zeitraum März 2021 bis Januar 2022 durchgeführt. Dabei wurde in den meisten Fällen mit Mitarbeitenden aus der Kommunalverwaltung oder mit Bürgermeister*innen gesprochen. Die Interviews dauerten durchschnittlich ca. 75 Minuten und wurden in der Regel von zwei Evaluator*innen des DEval durchgeführt. Gemäß der Methode der semi-strukturierten Interviews wurden die Fragen entlang eines vorab definierten Leitfadens gestellt. Dabei wurden je nach Profil der befragten Kommune unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte gesetzt.

Kasten 3 Fallauswahl

Die Auswahl der Kommunen für die Fallstudieninterviews erfolgte in einem zweistufigen Verfahren basierend auf den Ergebnissen aus OU 1.

In einem ersten Schritt wurden die Kommunen in verschiedene Typen unterteilt. Entscheidend hierfür waren die Angaben der Kommunen in OU 1 zu (a) ihrer bisherigen Nutzung von SKEW-Angeboten und (b) ihrem entwicklungspolitischen Engagement.³³ Entsprechend der Fallauswahlmethode in der multi-methodischen Forschung nach Goertz (2017) besteht die Logik der Typisierung der Fälle darin, dass innerhalb der

³² Das Projekt untersucht in regelmäßigen Abständen die Einstellungen der Bevölkerung in Deutschland zu entwicklungspolitischen Themen; siehe <https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/der-deval-meinungsmonitor-entwicklungspolitik> (zugegriffen 20.09.2022).

³³ Kommunen wurden dann als entwicklungspolitisch aktive Kommunen klassifiziert, wenn sie angaben, in mindestens einem entwicklungspolitischen Themenbereich aktiv zu sein.

Grundgesamtheit der möglichen Fälle bestimmte Fälle besonders geeignet sind, um gewisse Fragenbereiche abzudecken. Für diese Evaluierung bedeutet dies:

- Besonders relevant sind Kommunen, die entwicklungspolitisch aktiv sind und SKEW-Angebote nutzen oder genutzt haben. Die Untersuchung von Fällen dieses Typs ermöglicht es, mehr über die tatsächliche Wirkungsbeziehung zwischen der Nutzung von SKEW-Angeboten und dem entwicklungspolitischen Engagement der Kommunen zu erfahren.
- Ein weiterer Typ sind Kommunen, die entwicklungspolitisch aktiv sind, obwohl sie keine SKEW-Angebote nutzen oder genutzt haben. Diese wurden untersucht, um mehr darüber zu erfahren, warum Kommunen (noch) nicht mit der SKEW zusammenarbeiten.
- Ein dritter Typ sind Kommunen, die weder entwicklungspolitisch aktiv sind noch Angebote der SKEW genutzt haben. Diese wurden untersucht, um mehr darüber zu erfahren, welche Hürden dem entwicklungspolitischen Engagement und der Nutzung von SKEW-Angeboten grundlegend im Wege stehen können.

In einem zweiten Schritt erfolgte innerhalb der verschiedenen Typen eine kriterienbasierte Fallauswahl. Hierzu wurden auf der Basis zuvor erhaltener Informationen aus OU 1, den Expert*inneninterviews, dem Stakeholderkreis und der wissenschaftlichen Literatur folgende Kriterien identifiziert:

1. Angebotsnutzung: Bandbreite der genutzten SKEW-Angebote, Fokus KEpol-Koordination
2. Stadium des entwicklungspolitischen Engagements: Anzahl der Themenfelder
3. Größe der Kommune
4. Art der Verwaltung: Stadt, Gemeinde, Landkreis
5. Raumstruktur: städtisch/ländlich, Region in Deutschland
6. Kontextfaktoren: Arbeitslosigkeit, Ausländer*innenanteil, Bildungsstand, Verschuldung

Die Kommunen wurden mithilfe eines Stichprobenplans ausgewählt. Dabei wurde innerhalb der Falltypen darauf geachtet, dass die Kriterien 1 bis 5 möglichst breit abgedeckt waren. Die Informationen zu den Kontextfaktoren (Kriterium 6) wurden genutzt, um möglichst typische Fälle sowie abweichende Sonderfälle mit hohem Informationsgehalt einzubeziehen.

Insgesamt wurden 28 Kommunen ausgewählt, davon 14 des Typs „entwicklungspolitisch aktiv/SKEW genutzt“, acht des Typs „entwicklungspolitisch aktiv/SKEW nicht genutzt“ und sechs des Typs „entwicklungspolitisch inaktiv/SKEW nicht genutzt“. Aus den 14 Kommunen des Typs „entwicklungspolitisch aktiv/SKEW genutzt“ wurden im Laufe der Datenerhebung fünf Kommunen zur erweiterten Untersuchung identifiziert, in denen zusätzliche Interviews durchgeführt wurden.

- **Fallstudieninterviews mit Partnerkommunen (PI):** Im Fokus des Interesses der Fallstudieninterviews mit Partnerkommunen standen die Aktivitäten im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ und deren Potenziale und Risiken hinsichtlich der entwicklungspolitischen Wirksamkeit. Die Auswahl der Partnerkommunen wurde anhand der Ergebnisse aus OU 1 sowie der FI vorgenommen. Entsprechend der Einschätzungen der deutschen Seite zu Qualität, Potenzialen und Risiken der kommunalen Partnerschaften konnten bewusst Erfolgs- und Lernbeispiele ausgewählt werden. Insgesamt wurden im Oktober 2021 sieben Fallstudieninterviews mit Partnerkommunen durchgeführt. Die Interviews dauerten durchschnittlich ca. 60 Minuten und wurden über Videotelefonie in englischer und arabischer Sprache geführt. Dabei wurden anhand eines Leitfadens unterschiedliche Aspekte der kommunalen Partnerschaft thematisiert. In Anlehnung an die Methode des *Most Significant Change* (Davies und Dart, 2005) wurden die Interviewpartner*innen eingeladen, über die bedeutendsten Veränderungen in ihrer Kommune zu berichten, die von der Partnerschaft ausgelöst wurden. Dabei wurde bewusst auf eine offene Frageform geachtet.
- **Gruppendiskussionen (GD):** Mithilfe von sieben Gruppendiskussionen konnten gezielt weitere Erkenntnisse zu unterschiedlichen Aspekten der Unterstützung durch die SKEW gesammelt werden. Nach einem explorativen Workshop im November 2020 wurden im Rahmen der „Bundeskonferenz der kommunalen Entwicklungspolitik“ (Buko) im Juni 2021 drei thematische Workshops durchgeführt. Zudem fanden im September 2021 zwei Workshops zu den Förderinstrumenten KEpol-Koordination und KPF sowie eine Diskussion mit Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen auf kommunaler Ebene statt.

- **Dokumentenanalyse:** Die Dokumentenanalyse umfasste unter anderem Strategiedokumente des BMZ und anderer Ministerien, Programmdokumente, weitere interne Dokumente der SKEW sowie Studien und Evaluierungen. Insbesondere die von der SKEW beauftragten Evaluierungen zu einzelnen Themenfeldern und Instrumenten lieferten wichtige Erkenntnisse zu Aktivitäten im In- und Ausland. Insgesamt wurden zehn interne Evaluierungsberichte der SKEW ausgewertet, die im Zeitraum 2015 bis 2022 erschienen sind. Als Teil der Dokumentenanalyse wurden zudem die Antragsprozesse einzelner SKEW-Förderinstrumente kriterienbasiert³⁴ analysiert und mit denen anderer Förderinstitutionen auf Bundes- und Landesebene verglichen.

Auswertung der qualitativen Daten: Interviews und Gruppendiskussionen wurden per Videotelefonie-Software aufgezeichnet und später transkribiert. Die Transkripte wurden zusammen mit den Dokumenten mithilfe der Software MAXQDA codiert. Die codierten Textsegmente wurden schließlich im Zuge der Datensynthese ausgewertet und trianguliert.

Usability-Studie

Um die Evaluierungsfragen zum Kriterium Effizienz (EF 3 und Unterfragen) zu beantworten, wurde neben einer breiteren Bewertung unterschiedlicher SKEW-Angebote in OU 1 und OU 2 das Förderinstrument Kleinprojektfonds (KPF) im Rahmen einer Usability-Studie näher untersucht. Das Online-Antragsportal des KPF wurde durch einen externen Experten für *Usability and User Experience* (UUX) einem Usability-Test und einer heuristischen Prüfung unterzogen.³⁵

- **Usability-Test:** Unter Anleitung des Gutachters wurde das Online-Antragsportal des KPF von fünf Proband*innen ohne vorherige Antragserfahrung bei der SKEW getestet. Die Proband*innen erhielten die fiktive Antragsituation einer Kommune und mussten sich anhand mehrerer Aufgaben durch das Antragstool arbeiten. Während des Tests wurden sie vom Gutachter über Videotelefonie begleitet. Über die Methode des „Lauten Denkens“ wurden konkrete Hürden im Antragsprozess identifiziert. Im Nachgang wurden die Proband*innen zu ihrer Zufriedenheit und ihrem Nutzungserlebnis befragt.
- **Heuristische Prüfung:** Der Antragsprozess des KPF wurde entlang der zehn Heuristiken zur Gebrauchstauglichkeit nach Nielsen (1994)³⁶ durch den Gutachter geprüft. Entlang der einzelnen Prinzipien wurden Hürden identifiziert, die einer erfolgreichen Antragstellung im Wege stehen können.

Entsprechend der DEval-eigenen Leitlinien zur Qualitätssicherung wurde die vorliegende Evaluierung über den gesamten Evaluierungsprozess hinweg intern und extern begleitet. Dafür wurden im Rahmen von vier Referenzgruppensitzungen fachliche Impulse der Stakeholder (BMZ, SKEW, kommunale Spitzenverbände, Bundesländer und Kommunen, GIZ, Zivilgesellschaft, Wissenschaft) eingeholt. Zudem fand sowohl fachlich als auch methodisch eine Begleitung von wissenschaftlicher Seite statt. In einzelnen Bereichen der Datenerhebung (OU 1, Portfolioanalyse, Usability-Studie) und Datenauswertung (Transkription, Codierung) wurde das Evaluierungsteam von externen Gutachter*innen unterstützt. Der Evaluierungsbericht wurde sowohl DEval-intern als auch extern einem Peer-Review unterzogen.

Die Datenerhebung erfolgte mit Blick auf OU 1 und einzelne Expert*inneninterviews in Kooperation mit dem DIE, das zeitlich überlappend eine Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland durchführte (Marschall et al., 2021; siehe Abschnitt 1.2).

³⁴ Das Bewertungsraster umfasste 27 Kriterien. Diese wurden auf Basis der Sichtung von Förderinstrument-Beispielen entwickelt und in die Kategorien „Informationsbereitstellung zum Förderverfahren“, „Hilfen zur Antragstellung“, „Prozess des Antragsverfahrens und Nachweises“ sowie „vertiefende Zusatzinformationen und Vernetzungsangebote“ gegliedert (siehe Anhang, Abschnitt 12.4).

³⁵ Das Gutachten über die Ergebnisse des Usability-Tests und der heuristischen Prüfung wurde der SKEW zur Verfügung gestellt, um den laufenden Digitalisierungsprozess zu unterstützen.

³⁶ Die zehn Usability-Heuristiken nach Nielsen (1994) umfassen: (1) Sichtbarkeit des Systemstatus; (2) Übereinstimmung zwischen dem System und der realen Welt; (3) Benutzerkontrolle und Freiheit; (4) Konsistenz und Standards; (5) Fehlervermeidung; (6) Wiedererkennen statt abrufen; (7) Flexibilität und Effizienz im Einsatz; (8) Ästhetisches und minimalistisches Design; (9) Erkennung und Behebung von Fehlern; (10) Hilfe und Dokumentation.

3.5 Limitationen

Mit Blick auf das methodische Vorgehen ergeben sich drei zentrale Limitationen, die sich auf die Datenqualität ausgewirkt haben:

- Die Datenerhebung auf kommunaler Ebene wurde in besonderem Maße von der **Covid-19-Pandemie** bestimmt. Möglichkeiten für persönliche Gespräche waren aufgrund der Kontaktbeschränkungen erheblich begrenzt. Auch Reisen in Partnerkommunen im globalen Süden konnten nicht durchgeführt werden. Dies stellte für die Datenerhebung eine Herausforderung dar, da wichtige Eindrücke zur Bewertung des Evaluierungsgegenstandes oft nur „im Feld“ gesammelt werden können. Um dennoch einen möglichst umfassenden und validen Gesamteindruck zu erhalten, hat das Evaluierungsteam virtuelle Möglichkeiten der Datenerhebung genutzt. Ein Vorteil der virtuellen Erhebung zeigte sich bei der Durchführung von Gruppendiskussionen, zu denen Vertreter*innen von Kommunen aus unterschiedlichen Teilen des Bundesgebiets zusammenkommen konnten. Zudem konnten Vertreter*innen aus allen für die Fallstudieninterviews ausgewählten Kommunen an der Datenerhebung teilnehmen.
- Eine weitere Herausforderung dieser Evaluierung liegt in der **Selektivität** der erhobenen Daten. Vor allem die im Rahmen der Online-Umfragen und Fallstudieninterviews gewonnenen Daten sind von einer Auswahl-Verzerrung betroffen. Dieser *Selection Bias* kommt dadurch zustande, dass vor allem solche Kommunen an entsprechenden Umfragen teilnehmen, die sich prinzipiell für das Thema Entwicklungspolitik interessieren. Da die Stichprobe für die Fallstudieninterviews aus der Liste der Teilnehmenden der Online-Umfragen gezogen wurde, verstärkt sich das Verzerrungsrisiko. Dieser Herausforderung begegnete das Evaluierungsteam durch den Einsatz eines *Mixed-Methods-Designs* (siehe Abschnitt 3.3). Dabei wurden die Perspektiven der Kommunen mit weiteren Daten (wie Expert*inneninterviews, repräsentative Befragung der Bevölkerung) trianguliert. Im Bereich Effizienz wurde die Zuverlässigkeit der Ergebnisse zusätzlich dadurch erhöht, dass, wie oben erwähnt, ein externer Experte zur Durchführung einer Usability-Studie hinzugezogen wurde.
- Die **eingeschränkte Datenlage zum Evaluierungsgegenstand** stellt eine weitere Limitation dar. Die von der SKEW übermittelten Daten waren nicht immer ohne weitere Qualitätssicherung bzw. Bearbeitung verwertbar. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung wurden sowohl die Aktivitäten der durch die SKEW erreichten Kommunen als auch ihre Kontaktdaten von den SKEW-Fachabteilungen dezentral erfasst, was zu Inkonsistenzen in der zur Verfügung gestellten Datenbasis führte. Die eingeschränkte Datenlage betraf insbesondere die Portfolioanalyse und OU 2. So musste die für die Portfolioanalyse verwendete Überblicksliste der SKEW-Projekte (Dok. 31) zunächst vom Evaluierungsteam bereinigt werden. Im Rahmen von OU 2 konnten von den ermittelten 1.035 Untersuchungseinheiten 946 per E-Mail kontaktiert werden (siehe auch Abschnitt 3.4). Dabei wurden lediglich für 473 Untersuchungseinheiten direkte Kontaktpersonen und E-Mail-Adressen benannt. Nach mehreren Rücksprachen zwischen dem Evaluierungsteam und den SKEW-Fachabteilungen konnte letztendlich für rund die Hälfte der ermittelten Untersuchungseinheiten (510 von 1.035) eine direkte Kontaktperson inklusive E-Mail-Adresse ermittelt werden. In den restlichen Fällen wurde die Umfrage an Funktionsadressen oder an die Bürgermeister*innen der Kommunen gerichtet. Der Vergleich der Rücklaufquoten unterschiedlicher Kontaktklassen zeigt, dass der Rücklauf in der Gruppe, in der eine direkte Kontaktperson ermittelt werden konnte, am größten war.

4. ERGEBNISSE RELEVANZ

EF 1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ und den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?

Dieses Kapitel betrachtet die Relevanz des SKEW-Gesamtprogramms. Den OECD-DAC-Evaluierungskriterien zufolge steht hierbei folgende Frage im Mittelpunkt: „Tut die Maßnahme das Richtige?“ (BMZ, 2021a, S. 4, 5). Dabei wird untersucht, inwieweit die Ziele und die Konzeption einer Maßnahme mit den Bedürfnissen, Politiken und Prioritäten der betroffenen Akteure übereinstimmen und die konzeptionelle Anpassungsfähigkeit der Maßnahme mit Blick auf Veränderungen über die Zeit gegeben ist. In Abschnitt 4.1 wird analysiert und bewertet, inwieweit die Angebote der SKEW an den Politiken und Prioritäten des BMZ ausgerichtet sind. Da kommunale Entwicklungspolitik für Kommunen in Deutschland eine freiwillige Aufgabe darstellt, ist sie in besonderem Maße von der Eigeninitiative der Kommunen abhängig. Im Interesse der Zielerreichung und Wirksamkeit sollte sie entsprechend bedarfsorientiert gestaltet sein. Daher bewerten die Abschnitte 4.2 und 4.3 die Ausrichtung der SKEW-Angebote an den Bedarfen der Kommunen als Zielgruppe und die Anpassungsfähigkeit der Angebote an sich verändernde Bedarfe.

4.1 Strategische Ziele des BMZ

EF 1.1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ überein?

- AN 1.1.1: Die Angebote der SKEW sind an der Agenda 2030 und den SDGs ausgerichtet. Es bestehen direkte Bezüge zur Agenda 2030 und den SDGs in den Programmdokumenten der SKEW.
- AN 1.1.2: Die Angebote der SKEW sind an den strategischen Zielen des BMZ ausgerichtet. Es bestehen direkte Bezüge zwischen den Programmdokumenten der SKEW und den Strategien des BMZ.

Die internen Zielsetzungen des BMZ für das Gesamtprogramm der SKEW orientieren sich an internationalen und nationalen Rahmenwerken. Auf internationaler Ebene stellt die Agenda 2030 seit 2015 den maßgeblichen Bezugsrahmen für die kommunale Entwicklungspolitik dar. Auch das kurz darauf verabschiedete Pariser Klimaabkommen sowie die „New Urban Agenda“ der dritten UN-Habitat-Konferenz sind wichtige internationale Bezugsrahmen, die die Rolle der Kommunen zum Erreichen der Agenda 2030 und der Klimaziele betonen (siehe auch Abschnitt 1.1). Auf nationaler Ebene wird die Schlüsselrolle der Kommunen zur Umsetzung der Agenda 2030 in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie deutlich. Explizit wird darin auch die Rolle der SKEW in der Beratung von Kommunen bei der Umsetzung der Agenda 2030 und der Entwicklung von kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien benannt (Bundesregierung, 2016, S. 46–47).

Mit der Gründung von Engagement Global im Jahr 2012 übernahm das BMZ deren alleinige Beteiligungsführung und wurde zum finanziellen Hauptförderer der SKEW (Schwedersky et al., 2020, S. 38). Das Gesamtprogramm der SKEW wird seither durch Zuwendungsanträge, die im Austausch zwischen SKEW und BMZ erarbeitet werden, sowie durch im Anschluss durch das BMZ erlassene Zuwendungsbescheide gesteuert. Diese sind für das Gesamtprogramm verbindlich (BRH, 2021, S. 11). 2013 kam es mit der Einführung von Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ zum ersten (von der SKEW entwickelten) Antragsentwurf zur Förderung des kommunalen Engagements (Dok. 25). Ziel war es, das entwicklungspolitische Potenzial der Kommunen strategischer zu nutzen (Dok. 41).

Mit Blick auf den Stellenwert der kommunalen Akteure im EZ-System wurden Kommunen im ersten Strategiepapier zur Engagement Global gGmbH noch nicht als eigenständige politische Akteure beschrieben, sondern zunächst als „Motor“ für die „Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement“ gesehen (BMZ, 2012, S. 13). Vorausschauend auf die Post-2015-Agenda zeichnete sich jedoch bereits einige Zeit später die stärkere Anerkennung des BMZ von Kommunen und Bundesländern als eigenständige entwicklungspolitische Akteure ab (BMZ, 2014, S. 6).

Im Einklang mit der Agenda 2030 und den nationalen Strategien zu deren Umsetzung erklärte das BMZ 2016 das Ziel, „kommunale Entwicklungspolitik zur Normalität in deutschen Kommunen zu machen“ (BMZ, 2016, S. 5). Um dieses Ziel zu erreichen, gilt es laut BMZ, das kommunale Engagement auf neue Kommunen auszu-

weiten. Die Aktivitäten bereits engagierter Kommunen sollen zudem vertieft und in den Kommunen strukturell verankert werden. Durch Ausweitung, Vertiefung und Wissenstransfer soll die Wirksamkeit des Engagements gesteigert werden (Dok. 47). Hierbei sieht das BMZ die Kommunen aus drei Gründen als strategische Partner an: erstens, da sie Wissensträger in verschiedenen Bereichen der kommunalen Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge sind; zweitens, da sie als Trendsetter und Vorbilder für Bürger*innen gelten und Veränderungen in den Köpfen der Bevölkerung anstoßen können; und drittens, da sie Netzwerker sind, die helfen, Engagement zu bündeln und zu potenzieren (BMZ, 2022b, S. 4).

Die veränderte Zielsetzung des BMZ und die gestiegenen Anforderungen an die kommunale Entwicklungspolitik durch die Umsetzung der Agenda 2030 spiegelten sich nach 2015 in der Steuerung des SKEW-Gesamtprogramms wider. Zwischen 2012 und 2015 lag der Fokus der SKEW-Angebote auf (1) der Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement, (2) Projekten im Bereich der kommunalen Partnerschaften, (3) Qualifizierungs- und Vernetzungsangeboten, (4) der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und migrantischen Organisationen sowie (5) der Unterstützung des fairen Handels und der fairen Beschaffung (Dok. 41). In dieser Ausbauphase legte das BMZ durch eine wachsende Förderung, die Entwicklung eines breiten Instrumentariums und die Steigerung der Zahl engagierter Kommunen Grundsteine dafür, die Arbeit der SKEW in den folgenden Jahren weiterzuentwickeln (Dok. 45). Nach 2015 wurde die Umsetzung der Agenda 2030 auf lokaler Ebene in ein eigenes Themenfeld („Global Nachhaltige Kommune“) überführt. Zudem wurde eine übergreifende Mobilisierungsstrategie erarbeitet, und die entwicklungspolitische Bildungsarbeit und die Steigerung der Breitenwirksamkeit durch die Vernetzung mit weiteren Akteuren wurden als Querschnittsthemen integriert (Dok. 3, 45). Das Ziel, 1.000 Kommunen bis 2021 zu erreichen und damit die kommunale Entwicklungspolitik stärker zur Normalität zu machen, wurde in das 2016 entwickelte Gesamtprogrammziel der SKEW aufgenommen (siehe Abschnitt 2.5).

Insbesondere die Fokussierung auf die Umsetzung der Agenda 2030 ist im Gesamtprogramm der SKEW reflektiert. So wurde die Umsetzung im Inland im Themenfeld „Global Nachhaltige Kommune“ verankert, während die Umsetzung im Ausland in der Fachabteilung F37 „Themenpartnerschaften und internationaler Fachaustausch kommunal“ verortet wurde. Hier führte die SKEW zusätzliche Angebote ein, etwa die kommunalen Nachhaltigkeitspartnerschaften, SDG-Partnerschaftskonferenzen oder „Agenda 2030 – Kommunaler Fachaustausch mit Afrika“ (Dok. 2). Das Thema „Global Nachhaltige Kommune“ war bereits seit Beginn der SKEW querschnittlich einbezogen, bevor es 2015 als eigenes Themenfeld verankert wurde (siehe oben; EI 20). Die konzeptionelle Gestaltung des Themenfeldes sieht vor, dass Kommunen die SDGs in ihr Selbstverständnis integrieren und in der kommunalen Arbeit strategisch voranbringen (EI 13; siehe auch Abschnitt 2.4). Die SKEW-Initiative „Global – Lokal: Agenda 2030 verOrten“ wurde 2018 als Leuchtturmprojekt der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ausgewählt. Auch auf internationaler Ebene wird das Themenfeld als Best-Practice-Beispiel benannt (EU, 2019). Insgesamt trägt das Gesamtprogramm der SKEW insbesondere zur Umsetzung von SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden) und SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) bei. Darüber hinaus bestätigen interne Evaluierungsberichte auch den spezifischen Beitrag einzelner Angebote zur Umsetzung bestimmter SDGs (Dok. 4, 8, 10) oder erkennen zumindest deren Potenzial an, einen Beitrag zur Umsetzung der SDGs zu leisten (Dok. 30, 63; siehe auch Kapitel 9).

Die SKEW setzt in ihren Themenfeldern zunehmend auch thematische Schwerpunkte des BMZ um, die sich aus aktuellen politischen Ereignissen ergeben. Die Themenschwerpunkte „Ukraine“ und „Flucht“ reflektieren Prioritäten der BMZ-Leitung, die im SKEW-Gesamtprogramm aufgegriffen wurden:

- **Ukraine:** Bereits seit 2014 sollen Kommunen die Dezentralisierungsbestrebungen in der Ukraine durch Erfahrungs- und Wissensaustausch stärken. In Expert*inneninterviews wurde deutlich, dass die Leitungsebene des BMZ gezielt Überlegungen anstellte, wie kommunale Expertise mithilfe der SKEW nutzbar gemacht werden könnte (EI 9, 15). Die SKEW legte daraufhin Angebote zur Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses in der Ukraine auf, beispielsweise das Schnellstarterpaket (SSP) Ukraine. Im Rahmen dieses Angebots wurden Projekte zwischen deutschen und ukrainischen Kommunen in verschiedenen Schwerpunktbereichen der kommunalen Daseinsvorsorge (wie Stadtentwicklung, Energieeffizienz oder Inklusion) umgesetzt. Angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine reagierte die SKEW umgehend und bot Kommunen zum Zeitpunkt der Berichtslegung verschiedene Möglichkeiten an, im Rahmen bestehender Instrumente Maßnahmen in deutschen und ukrainischen Kommunen umzusetzen.

Darüber hinaus schuf die SKEW die Möglichkeit, durch nicht-formalisierte Solidaritätspartnerschaften Unterstützung in ukrainischen Kommunen zu leisten (Engagement Global/SKEW, 2022c).

- **Flucht:** Die Verbindung zum Themenschwerpunkt „Flucht“ findet sich beispielsweise im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“. Hier wurden im Rahmen der „Initiative Kommunales Know-how für Nahost“ (IKKN) Partnerschaften im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge in Jordanien, im Libanon und in der Türkei aufgebaut. Auch durch Angebote im (ehemaligen) Themenfeld „Migration und Entwicklung“ wurde das Thema Flucht bearbeitet. Die Beiträge der SKEW-Angebote zu diesem Themenbereich werden in SKEW-Programmdokumenten explizit dargestellt (Dok. 2). Die Aktivitäten stehen auch im Einklang mit den internationalen Bemühungen im Bereich Flucht und Migration, die 2015 einsetzten. Nach 2019 wurde das Thema Flucht von der SKEW weniger intensiv bearbeitet.

Die strategische Weiterentwicklung der vom BMZ definierten Ziele spiegelt sich ebenfalls in den Angeboten der SKEW wider. So wurde das Themenfeld „Migration und Entwicklung“ in das Themenfeld „Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Kommunen weltweit“ überführt, unter anderem deshalb, weil die entwicklungspolitische Wirksamkeit erhöht werden sollte (PK 15) und die Ausrichtung des ursprünglichen Themenfeldes als nicht mehr im Einklang mit den BMZ-Zielen stehend gesehen wurde (EI 9).

Auch orientieren sich die Angebote der SKEW zunehmend an der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Im Evaluierungszeitraum ist hier insbesondere der „Marshallplan mit Afrika“ zu nennen, zu dem beispielsweise die Angebote zu den Länderpartnerschaften („Kommunaler Fachaustausch Nordrhein-Westfalen – Ghana“, „Kommunaler Verwaltungsaustausch Rheinland-Pfalz – Ruanda“, „Kommunale Entwicklungszusammenarbeit Bayern – Tunesien“) Beiträge leisten (Dok. 2). Mit Blick auf die Verfahren und Prozesse der bilateralen deutschen EZ orientieren sich einzelne Angebote mit Auslandsbezug an den Länderstrategien des Partnerlandes (Dok. 2). Bei der Projektplanung und -implementierung des Angebots Nakopa beispielsweise müssen die relevanten BMZ-Strategiepapiere beachtet werden. So müssen die Maßnahmen Gender-Mainstreaming berücksichtigen, konfliktsensibel konzipiert sein und im Einklang mit der lokalen sowie der nationalen Entwicklungsplanung stehen (Engagement Global/SKEW, 2022d). Auch das Reformkonzept „BMZ 2030“ (BMZ, 2020) und neue Schwerpunktsetzungen der seit 2021 im Amt befindlichen Bundesregierung sind wichtige Festlegungen für die Weiterentwicklung der vom BMZ definierten Ziele. Im Rahmen von „BMZ 2030“ bemühten sich Mitarbeitende des BMZ, kommunale Entwicklungspolitik in den internen Reformprozess einzubringen (EI 9) und „Anteile der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit“ sichtbar zu machen (EI 25).

EF 1.1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ überein?

- AN 1.1.1: Die Angebote der SKEW sind an der Agenda 2030 und den SDGs ausgerichtet. Es bestehen direkte Bezüge zur Agenda 2030 und den SDGs in den Programmdokumenten der SKEW.

Bewertung: Erfüllt

Die Arbeit der SKEW ist klar an der Agenda 2030 und den SDGs ausgerichtet. Die SKEW etablierte mit dem Themenfeld „Global Nachhaltige Kommune“ ein eigenes Themenfeld zur Umsetzung der SDGs im Inland. Die Bearbeitung der SDGs im Ausland findet im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ statt. So wird innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms die Orientierung an globaler Nachhaltigkeit sowohl im In- als auch im Ausland sichergestellt. In den Programmdokumenten der SKEW werden diese Bezüge benannt. Interne Evaluierungsberichte bestätigen den (potenziellen) Beitrag von SKEW-Angeboten zur Umsetzung der SDGs.

- AN 1.1.2: Die Angebote der SKEW sind an den strategischen Zielen des BMZ ausgerichtet. Es bestehen direkte Bezüge zwischen den Programmdokumenten der SKEW und den Strategien des BMZ.

Bewertung: Erfüllt

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Angebote der SKEW an den relevanten internationalen und nationalen Rahmenwerken ausgerichtet sind. Um kommunale Entwicklungspolitik zur Normalität in deutschen Kommunen zu machen, wurden die Angebote und die thematische Ausrichtung des bereits bestehenden SKEW-Gesamtprogramms angepasst. So richteten sich die Angebote der SKEW so aus, dass neue Themenfelder und Instrumente zur Umsetzung der Agenda 2030 und zum Erreichen des 2016 formulierten

Gesamtprogrammziels implementiert wurden. Auch orientierten sich die Angebote an der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung der bilateralen deutschen EZ und beinhalteten im Verlauf des Evaluierungszeitraums zunehmend thematische und regionale Impulse der BMZ-Leitung. Im Evaluierungszeitraum sind Bestrebungen des BMZ erkennbar, die kommunale Entwicklungspolitik konzeptionell weiterzuentwickeln, sie strategischer auszurichten und beispielsweise Anknüpfungspunkte zum Reformprozess „BMZ 2030“ zu schaffen. In den Angeboten der SKEW sind Beiträge zu BMZ-Strategiepapieren feststellbar.

4.2 Bedarfe der Kommunen

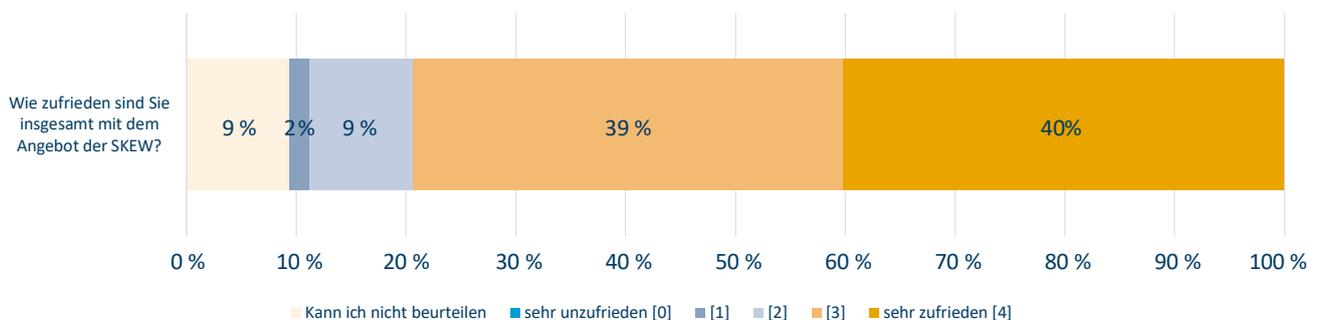
EF 1.2: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?

- AN 1.2.1: Die Angebote der SKEW sind für die Kommunen in Deutschland relevante Instrumente.
- AN 1.2.2: Die von der SKEW gewählten Themenfelder sind für die Kommunen in Deutschland relevant.
- AN 1.2.3: Die Angebote der SKEW sind auf die Bedarfe unterschiedlicher Gruppen von Kommunen (zum Beispiel Städte, ländliche Kommunen, Landkreise) zugeschnitten.

Wie in Abschnitt 1.2 dargestellt, ist das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen eine freiwillige Aufgabe. Dementsprechend ist die Zufriedenheit der Zielgruppe mit dem Gesamtprogramm der SKEW und somit eine bedarfsorientierte Gestaltung der Angebote eine entscheidende Voraussetzung, um dauerhaftes Engagement zu erreichen und übergeordnete Wirkungen zu erzielen. Dies ist auch im Wirkungsmodell der SKEW (siehe Abschnitt 2.6, Abbildung 7) reflektiert. In diesem Abschnitt wird daher genauer untersucht, inwiefern die Angebote der SKEW mit den Bedarfen der Kommunen in Deutschland übereinstimmen.

Insgesamt zeigten sich die Kommunen in OU 2 mit dem Gesamtprogramm der SKEW überwiegend (sehr) zufrieden (79 Prozent, siehe Abbildung 8).

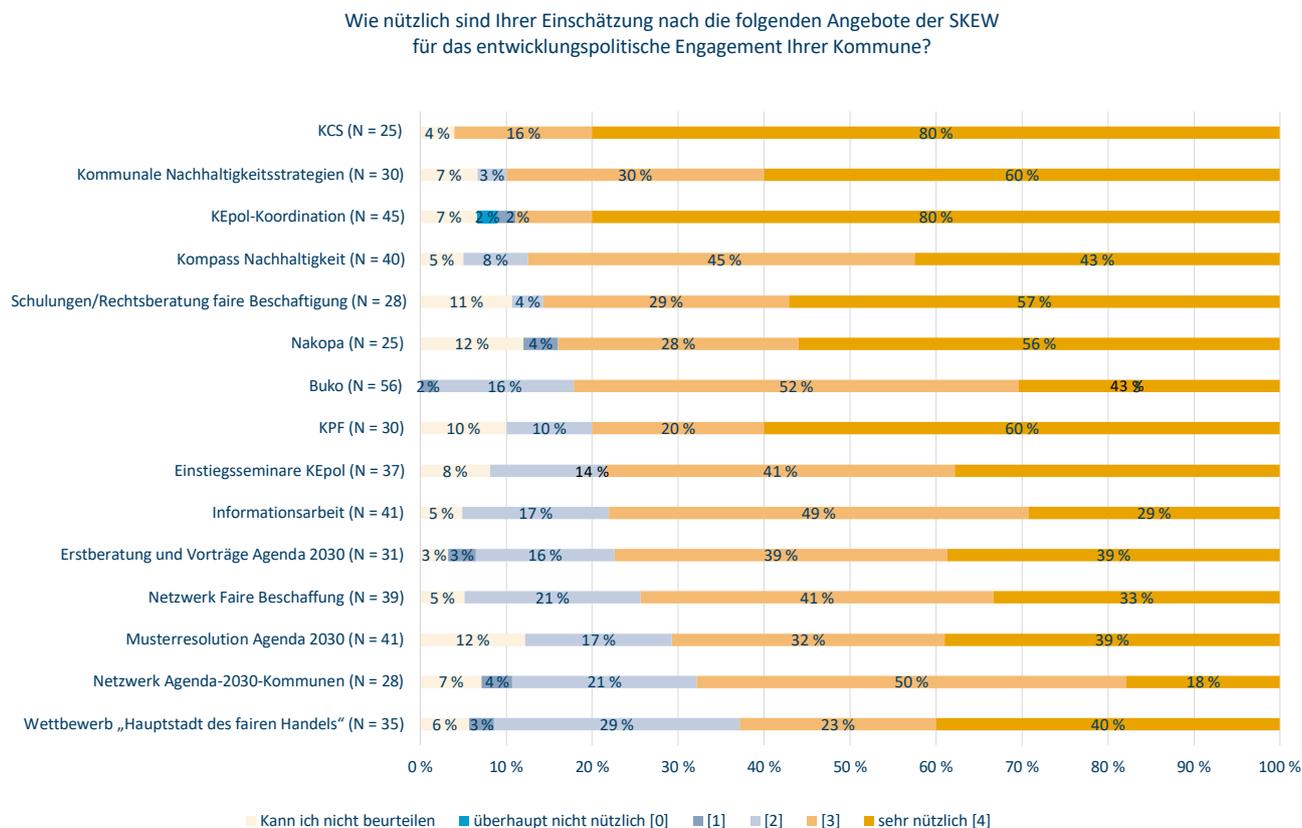
Abbildung 8 Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm der SKEW



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 107. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht exakt 100 Prozent.

Auch die Frage nach der Nützlichkeit der einzelnen Angebote für das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen wurde positiv beantwortet (siehe Abbildung 9): Es gaben stets mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen an, dass die Angebote für das entwicklungspolitische Engagement (sehr) nützlich seien. Als besonders nützlich wurden Angebote aus dem Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“ (wie das KCS oder KEpol-Koordination) sowie Angebote aus den Themenfeldern „Global Nachhaltige Kommune“ und „Fairer Handel und faire Beschaffung“ bewertet. Einschränkend muss gesagt werden, dass für die Angebote aus den verbleibenden Themenfeldern nur wenige Rückmeldungen vorlagen.

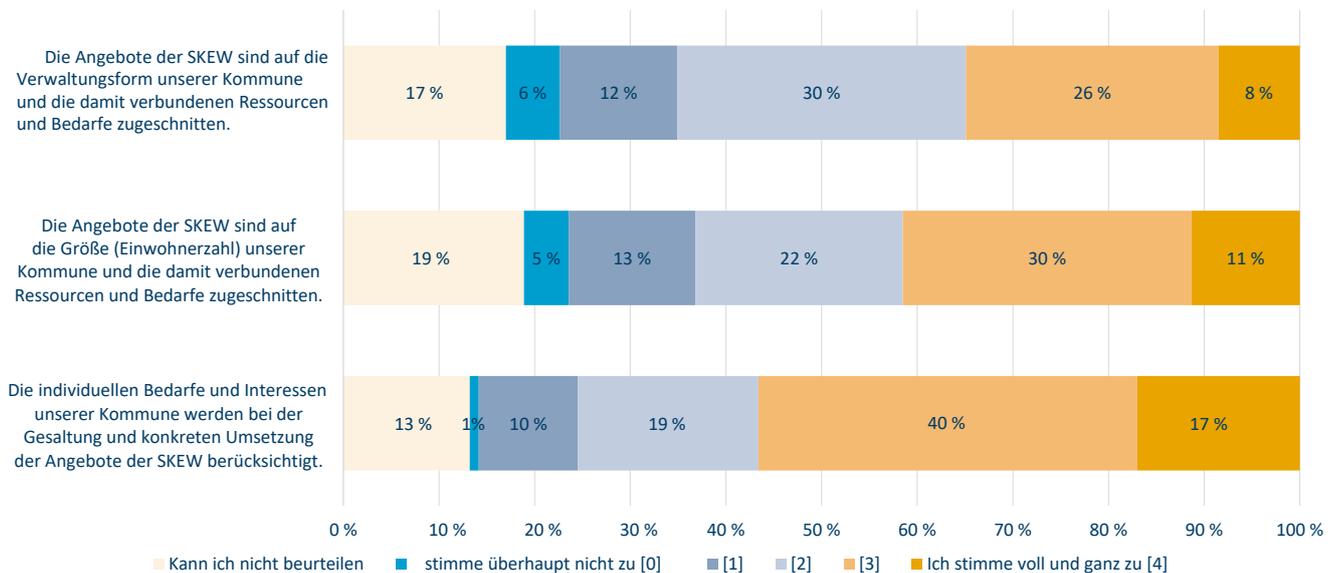
Abbildung 9 Nützlichkeit der Angebote für das entwicklungspolitische Engagement



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent. Aufgeführt sind nur diejenigen Angebote, zu denen 25 oder mehr Rückmeldungen vorlagen.

Die Frage, inwiefern Bedarfe der Kommunen in den Angeboten der SKEW berücksichtigt sind, wird je nach abgefragtem Item unterschiedlich bewertet (siehe Abbildung 10). Der Aussage, dass die individuellen Bedarfe und Interessen der eigenen Kommune bei der Gestaltung und konkreten Umsetzung der Angebote der SKEW berücksichtigt sind, stimmten 57 Prozent der befragten Kommunen zu. Weniger gut zugeschnitten sind die Angebote aus Sicht der Kommunen mit Blick auf die Einwohner*innenzahl und Verwaltungsform: Einen guten Zuschnitt auf die Größe der eigenen Kommune und die damit verbundenen Ressourcen und Bedarfe sehen nur 41 Prozent, bei der Verwaltungsform sind es 34 Prozent. Insbesondere kleine Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen und kreisangehörige Gemeinden bewerteten den Zuschnitt der Angebote auf ihre Bedarfe weniger positiv.³⁷ Dass sich insbesondere die Bedarfe von kleinen Kommunen nicht umfassend in den Angeboten der SKEW widerspiegeln bzw. für diese vermehrte Hürden für ein entwicklungspolitisches Engagement bestehen, zeigte sich auch im Rahmen der weiteren Datenerhebung (FI 29, 34; EI 2; FTA 53, 96, 115, 123; siehe auch Kapitel 6).

³⁷ 75 Prozent der befragten Kommunen aus der Gruppe der Gemeinden mit unter 10.000 Einwohner*innen bewerteten das in Abbildung 10 dargestellte Item zur Größe der Kommune neutral, stimmten nicht zu oder wählten die Option „Kann ich nicht beurteilen“. Bei der Frage nach der Verwaltungsform stammten knapp die Hälfte der negativen Bewertungen aus der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 10 Berücksichtigung der Bedarfe der Kommunen in Angeboten der SKEW

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 106. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Auf die Frage, ob es neben den bestehenden Themenfeldern noch Bedarf an weiteren Themenfeldern gebe, nannten 86 Prozent der befragten Kommunen keine weiteren Bereiche. Die übrigen 14 Prozent gaben als gewünschte Ergänzung unter anderem eine stärkere Unterstützung bei der Vertiefung und Verstetigung der Aktivitäten innerhalb der Kommunalverwaltung, Unterstützung in der Öffentlichkeitsarbeit und mehr Aktivitäten zur Bürgerbeteiligung an (FTA 222, 228, 229, 234, 235). Die meisten dieser Ergänzungen werden jedoch durch bereits bestehende SKEW-Angebote abgedeckt. Dies legt den Schluss nahe, dass es keine großen Lücken in der Abdeckung der Themenfelder gibt. Auch die DIE-Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik (Marschall et al., 2021, S. 86) bestätigt die gute Abdeckung der thematischen Bedarfe der Kommunen durch die Themenfelder der SKEW.

Da kommunale Entwicklungspolitik eine freiwillige Aufgabe der Kommunen ist, spielt auch die Akzeptanz in der Bevölkerung eine wichtige Rolle für ein Engagement. Die Frage der Relevanz entwicklungspolitischen Engagements sollte daher nicht nur aus der Perspektive der Kommunen, sondern auch aus Sicht der Bürger*innen beantwortet werden. Hierfür wurden im Rahmen des DEval-Projekts „Meinungsmonitor Entwicklungspolitik“ die Sichtbarkeit der Maßnahmen kommunaler Entwicklungspolitik sowie die Einschätzung der Bürger*innen, inwieweit sich Kommunen engagieren sollten, abgefragt (siehe Kasten 4). Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass ein kommunales Engagement in den abgefragten Themenbereichen von den Bürger*innen gewünscht ist und auch wahrgenommen wird.

Kasten 4 Bewertung des entwicklungspolitischen Engagements in Kommunen

Im Rahmen des DEval-Projekts „Meinungsmonitor Entwicklungspolitik“ (siehe Abschnitt 3.4) wurden 2.005 Bürger*innen dazu befragt, (1) wie stark sich ihre Kommune entwicklungspolitisch engagieren sollte und (2) wie stark das entwicklungspolitische Engagement in der Kommune wahrgenommen wird. Die Ergebnisse (siehe unten) zeigen, dass ein entwicklungspolitisches Engagement der eigenen Kommune in allen abgefragten Themenbereichen von den Befragten befürwortet wird. Besonders deutlich zeigt sich dies im Themenbereich „Engagement für fairen Handel“. Das tatsächliche Engagement der Kommunen schätzen die Bürger*innen im Durchschnitt zwar als substantziell ein, sehen es aber etwas unterhalb des von ihnen gewünschten Engagementniveaus.³⁸



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Umfrage über das Meinungsforschungsinstitut respondi, durchgeführt in Kooperation mit dem DEval-Projekt „Meinungsmonitor Entwicklungspolitik“. N gesamt = 2.005; N dargestellt (ohne Kategorie „Weiß nicht“) für gelbe Items zwischen 947 und 1.103 und für blaue Items zwischen 1.476 und 1.695.

EF 1.2: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?

- AN 1.2.1: Die Angebote der SKEW sind für die Kommunen in Deutschland relevante Instrumente.

Bewertung: Erfüllt

Die meisten Kommunen sind mit dem Gesamtprogramm der SKEW sehr zufrieden und betrachten auch die einzelnen Angebote, insbesondere im Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“, als sehr nützlich für ihr entwicklungspolitisches Engagement.

- AN 1.2.2: Die von der SKEW gewählten Themenfelder sind für die Kommunen in Deutschland relevant.

Bewertung: Erfüllt

Die gewählten Themenfelder der SKEW sind aus Sicht der Kommunen relevant. Es ergeben sich keine erheblichen gewünschten Ergänzungen zu den bestehenden Themenfeldern. Aus Perspektive der Bürger*innen ist ein Engagement der Kommunen in den abgefragten Themenbereichen wünschenswert.

³⁸ Einschränkung muss gesagt werden, dass jeweils nur ca. der Hälfte der Befragten entwicklungspolitische Tätigkeiten ihrer Kommune in den jeweiligen Themenbereichen bekannt waren.

- AN 1.2.3: Die Angebote der SKEW sind auf die Bedarfe unterschiedlicher Gruppen von Kommunen (zum Beispiel Städte, ländliche Kommunen, Landkreise) zugeschnitten.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

*Die Bewertung der Kommunen, inwiefern ihre Bedarfe in den Angeboten der SKEW berücksichtigt werden, fällt unterschiedlich aus: Während die Kommunen ihre individuellen Bedarfe und Interessen insgesamt größtenteils berücksichtigt sehen, stellen sich die Ergebnisse mit Blick auf die Größe der Kommune und die Verwaltungsform weniger positiv dar. Insbesondere kleine Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen und kreisangehörige Gemeinden bewerten den Zuschnitt der SKEW-Angebote auf ihre Bedarfe gemischerter.*

4.3 Anpassungsfähigkeit

EF 1.3: Inwiefern weisen die Angebote der SKEW eine Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedarfe der Kommunen auf?

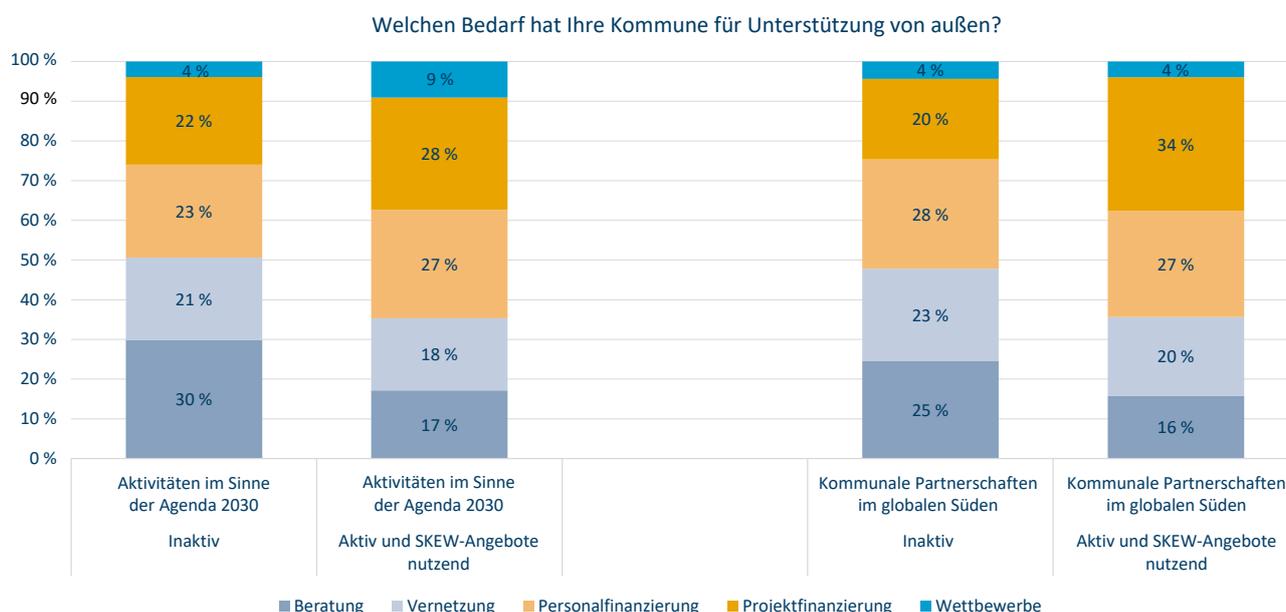
- AN 1.3.1: Im Evaluierungszeitraum passte die SKEW ihre Angebote entlang der (veränderten) Bedarfe der Kommunen an.
- AN 1.3.2: Die Angebote der SKEW sind auf die Bedarfe von Kommunen in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements zugeschnitten.

Mit Blick auf die Anpassungsfähigkeit der SKEW-Angebote ist zunächst festzustellen, dass sich die Unterstützungsbedarfe der Kommunen im Laufe eines entwicklungspolitischen Engagements verändern. Dies lässt sich unter anderem anhand der Ergebnisse aus OU 1 (siehe Abbildung 11) feststellen. In OU 1 wurden sowohl entwicklungspolitisch aktive als auch inaktive Kommunen befragt. Sie wurden gebeten, in einer Mehrfachauswahl ihren Bedarf an Unterstützung (Beratung, Vernetzung, Personalfinanzierung, Projektfinanzierung, Wettbewerbe) in verschiedenen Themenbereichen der kommunalen Entwicklungspolitik anzugeben. Abbildung 11 zeigt exemplarisch das Verhältnis der gewählten Unterstützungsbedarfe für die Themenbereiche „Aktivitäten im Sinne der Agenda 2030“ und „Kommunale Partnerschaften im globalen Süden“. Dabei sind die Kommunen, die angaben, entwicklungspolitisch inaktiv zu sein, jeweils durch den linken Balken und Kommunen, die angaben, entwicklungspolitisch aktiv zu sein und dabei Angebote der SKEW zu nutzen, jeweils durch den rechten Balken dargestellt.³⁹

Die Ergebnisse zeigen, dass inaktive Kommunen einen höheren Unterstützungsbedarf bei Beratung und Vernetzung haben, während aktive Kommunen, die Angebote der SKEW nutzen, einen höheren Bedarf in der Personal- und Projektfinanzierung sehen. Dieses Antwortmuster ist auch in allen weiteren abgefragten Themenbereichen⁴⁰ zu beobachten: Vor Aufnahme eines Engagements sind vor allem Beratung und Vernetzung gefragt, während sich die Bedarfe bei engagierten Kommunen hin zur Finanzierung von Personal und Projekten verschieben. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass das Gewinnen neuer, bisher inaktiver Kommunen andere Ansätze erfordert als die Vertiefung und Verstetigung des Engagements bereits engagierter Kommunen (siehe Abschnitte 7.2 und 7.3).

³⁹ Für die aktiven Kommunen, die Angebote der SKEW nutzen, lag die Annahme zugrunde, dass diese sich in einem höheren Stadium des entwicklungspolitischen Engagements befinden.

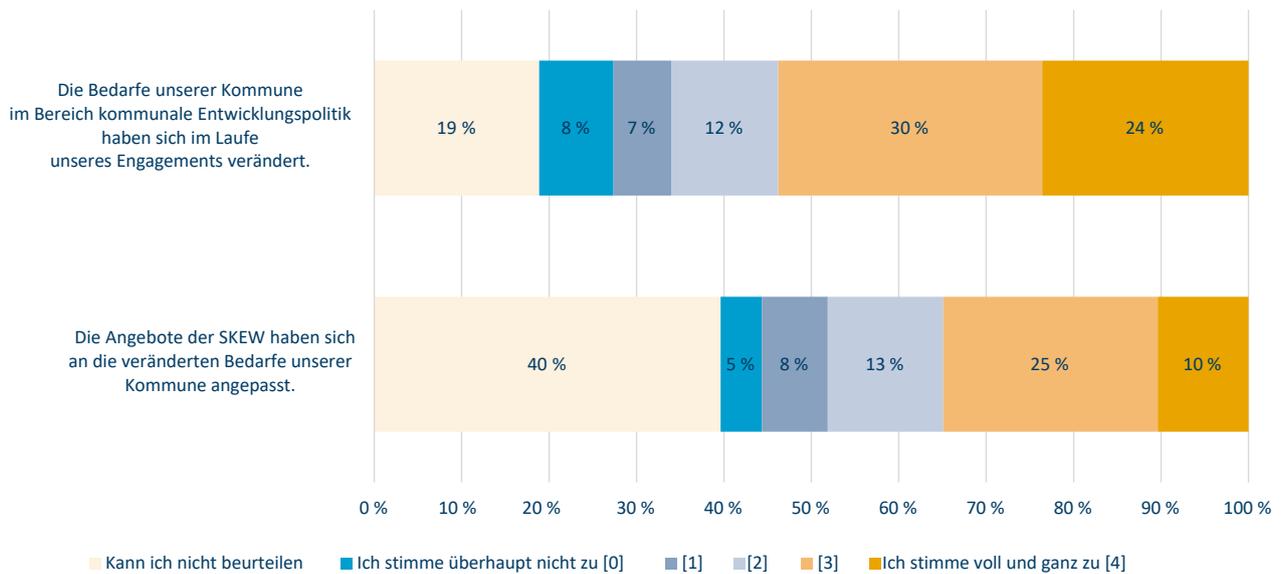
⁴⁰ Die weiteren abgefragten Themenbereiche waren: entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit; faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen inkl. Handel; Unterstützung lokaler aktiver Eine-Welt-Gruppen; Einbeziehung von Bürger*innen mit Migrationsgeschichte und migrantischen Organisationen; entwicklungspolitische internationale Netzwerke; und internationaler Fachaustausch in der Daseinsvorsorge.

Abbildung 11 Bedarfe in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 1. Aktivitäten im Sinne der Agenda 2030: N = 100 bzw. 99; Kommunale Partnerschaften im globalen Süden: N = 100 bzw. 101. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

OU 2 untersuchte darüber hinaus, inwieweit sich die Bedarfe der Kommunen während der Nutzung von SKEW-Angeboten ändern (siehe Abbildung 12). 54 Prozent der befragten Kommunen stimmten der Aussage zu, dass sich ihre Bedarfe im Laufe des Engagements verändert haben. Allerdings bejahten nur 35 Prozent die Aussage „Die Angebote der SKEW haben sich an die veränderten Bedarfe unserer Kommune angepasst“; 40 Prozent wählten für diese Frage die Option „Kann ich nicht beurteilen“.⁴¹

⁴¹ Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass 60 Prozent der Befragten den Beginn des Engagements ihrer Kommune nicht kennen bzw. ein Engagement erst vor wenigen Jahren aufgenommen wurde und dadurch der Bezugszeitraum der Frage zu kurz ist.

Abbildung 12 Anpassungsfähigkeit der Angebote der SKEW

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 106. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Da bestimmte Gruppen von Kommunen ihre Bedarfe nur teilweise erfüllt sehen (siehe Abschnitt 4.2) und die Frage nach der Anpassungsfähigkeit der SKEW-Angebote von den Kommunen nicht eindeutig beantwortet wird (siehe Abbildung 12: 40 Prozent wählten die Option „Kann ich nicht beurteilen“), soll nun näher analysiert werden, wie anpassungsfähig die Angebote der SKEW im Hinblick auf die Bedarfe der Kommunen sind. Vor dem Hintergrund, dass kommunales entwicklungspolitisches Engagement freiwillig ist, wird hierbei in besonderem Maße berücksichtigt, inwieweit und auf welchen Wegen Kommunen als Zielgruppe Einfluss auf die Programmgestaltung nehmen können.

Das Gesamtprogramm der SKEW wird vom BMZ als „kreatives Programm“ beschrieben, da es permanent auf neue Herausforderungen und Anforderungen habe reagieren müssen. Hierbei wird die Flexibilität des Programms als besonders wichtig hervorgehoben (EI 9). Auch die Finanzierung als Zuwendung wurde vom BMZ bewusst gewählt, um Themenfelder und Angebote flexibel anpassen zu können (EI 9). Die SKEW selbst bezeichnet die „Nähe zu Kommunen“ und deren systematische „Einbeziehung in die Entwicklung neuer Programme und Instrumente“ (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 52) als wesentlichen Faktor ihres Erfolges. Insbesondere die Zielgruppenbeteiligung von Kommunen in der Konzeption der Angebote wird als ein zentrales Element hervorgehoben (Dok. 2; EI 9, 15, 18).

Die Gremienstruktur der SKEW mit dem Programmbeirat und der Programmkommission (siehe Abschnitt 2.2) besteht seit der Gründung der SKEW im Jahr 2001. Laut Geschäftsordnung soll der Programmbeirat die gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten und die SKEW bei ihrer Arbeit begleiten und unterstützen sowie bei der Programmplanung beraten (BRH, 2021, S. 31). Die Programmkommission soll gewährleisten, „dass sich die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure im Rahmen der Grundsätze reibungslos vollzieht und Grundsätze der Ablauforganisation und Programmsteuerung einvernehmlich entschieden werden“ (BRH, 2021, S. 33). Seit 2012 sind folgende Veränderungen mit Blick auf die Zusammensetzung der Gremien und deren Funktion zu verzeichnen:

- Mit der Integration der SKEW in Engagement Global und der Einführung des Haushaltstitels Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ änderte sich ab 2012 die Zusammensetzung der beiden Gremien. Die Kommunen sind seither als eigene Gruppe im Programmbeirat vertreten und können so ihre Bedarfe und Anliegen direkt einbringen. Auch wurde das BMZ als Mitglied der Programmkommission aufgenommen (Dok. 66). In beiden Gremien können Kommunen ebenfalls durch die Vertreter*innen der kommunalen Spitzenverbände auf eine bedarfsorientierte Anpassung der Angebote hinwirken.

- Die Rolle der Kommunen innerhalb des Programmbeirats hat sich verändert. So ist der Anteil der kommunalen Vertreter*innen im Programmbeirat seit 2015 deutlich gestiegen. Auch haben Vertreter*innen der Kommunen seitdem den Vorsitz des Programmbeirats inne, und seit 2016 sind sie in einer eigenen Gruppe organisiert (Dok. 51), um Positionen und Bedarfe der Kommunen gezielter zu diskutieren und in das Gremium einbringen zu können. Die Programmkommission, die unter Einbezug des Programmbeirats die Mitgliedskommunen beruft, bemühte sich von Beginn an darum, verschiedene Merkmale von Kommunen – wie regionale Verteilung und Größe – bei der Ernennung der Mitglieder zu berücksichtigen (Dok. 14). Mittlerweile beteiligen sich bis zu 14 kommunale Vertreter*innen an den Sitzungen des Programmbeirats. Allerdings nehmen überwiegend entwicklungspolitisch sehr aktive Kommunen und solche, die seit vielen Jahren SKEW-Angebote nutzen, aktiv an den Beiratssitzungen teil (Dok. 15, 19, 23, 24, 28, 49, 51, 56–60).
- Allerdings zeigt sich auch, dass der Einfluss der beiden Gremien auf die Programmgestaltung im Evaluierungszeitraum erheblich zurückging (Dok. 14, 15, 18–20, 23–25, 28, 37, 48, 49, 51, 55–60). So wurde ab 2017 in der inhaltlichen Arbeit des Programmbeirats der Tagesordnungspunkt „Beratung durch den Beirat“ durch den Punkt „Bericht aus dem Beirat“ ersetzt. Zudem nimmt die Berichterstattung der SKEW, bedingt durch den starken Aufwuchs des Gesamtprogramms, immer mehr Raum ein. Ausführliche inhaltliche Diskussionen zur Programmgestaltung oder zur strategischen Weiterentwicklung der SKEW, wie sie beispielweise für 2012 oder 2015 dokumentiert sind (Dok. 23, 56), fanden in den regulären Beiratssitzungen ab 2017 nicht mehr statt. Auch die Programmkommission hat seit 2016 keine Beschlüsse mehr gefasst (Dok. 14, 15, 18–20, 23–25, 28, 37, 48, 49, 51, 55–60). Der Programmbeirat wird von seinen Mitgliedern mittlerweile eher als Informations- und Austauschgremium denn als Beratungsgremium gesehen (EI 25, 33).

Der Rückgang der inhaltlichen Beratungsfunktion der Gremien ist darauf zurückzuführen, dass das BMZ als Hauptgeldgeber seine vorgesehene Steuerungsfunktion seit 2015 stärker wahrnimmt. Zudem muss berücksichtigt werden, dass sich ab 2012 mit der Eingliederung der SKEW in Engagement Global und der Einführung des Haushaltstitels für kommunale Entwicklungspolitik die Planungsprozesse des Gesamtprogramms geändert haben. So wurde beispielsweise 2012 in der Geschäftsordnung der Gremien festgelegt, dass der Programmbeirat nicht mehr über das Jahresprogramm „entscheidet“, sondern bei der Programmplanung „berät“ (Dok. 66). Bereits 2016 wurde im Programmbeirat angesprochen, dass die Programmkommission diskutieren werde, ob das Modell der Beiratssitzungen nach dem „Ausbau“ (also dem starken Haushaltsaufwuchs und der internen Umorganisation der SKEW) neu strukturiert werden müsse (Dok. 23). Die angekündigte Diskussion ist in den vorliegenden Protokollen der Programmkommission jedoch nicht aufgeführt. Der Bundesrechnungshof stellt in einer Prüfmitteilung aus dem Jahr 2021 fest, dass die Arbeit der SKEW nur durch die Zuwendungsbescheide des BMZ verbindlich gesteuert werde und die Entscheidungen der Gremien „nur als unverbindliche Empfehlungen gewertet werden [können]“ (BRH, 2021, S. 29). Infolgedessen befindet sich die öffentlich kommunizierte Aufgabenbeschreibung der Gremien zum Zeitpunkt der Berichtslegung (Oktober 2022) in der Überarbeitung (PK 15, 17). Darüber hinaus änderte sich mit der Einführung des Haushaltstitels die Finanzierungsstruktur der SKEW: Während zuvor das BMZ und die Bundesländer die Finanzierung etwa hälftig bereitstellten (EI 18), ist der Anteil der Bundesländer im Verhältnis mittlerweile deutlich gesunken (siehe auch Abschnitt 2.3, Abbildung 6). Bedingt insbesondere durch das stark gestiegene finanzielle Engagement des BMZ und die Zuordnung eines eigenen Fachreferats für die Steuerung der kommunalen Entwicklungspolitik (Referat 513 – Länder und Kommunen) bringt sich das BMZ seit 2015 aktiver in die inhaltliche Programmgestaltung ein (siehe auch Abschnitt 4.1).

Verschiedene Stakeholder haben die verstärkte Einflussnahme des BMZ auf die Programmgestaltung der SKEW thematisiert und bewerten diese teilweise auch kritisch (EI 14, 18, 25; Dok. 50). Hier muss berücksichtigt werden, dass die Perspektive der Kommunen in der Gründungszeit der SKEW eine prägende Rolle für die Programmgestaltung spielte (PK 15) und die Gremien der SKEW 2012 von der Programmkommission als „Erfolgsgarant für die Arbeit“ und „unabdingbar für die Umsetzung der Programme“ bezeichnet wurden (Dok. 25). Der Blick auf das Gesamtprogramm der SKEW zeigt, dass die Zielgruppenbeteiligung, insbesondere über die Gremien, für den fachlichen Austausch und die bedarfsorientierte inhaltliche Gestaltung zentral war. Die Kommunen nutzten den Programmbeirat, um zum

einen auf akute Bedarfe nach Unterstützung und Anpassung des Gesamtprogramms hinzuweisen und zum anderen auf langfristige inhaltlich-strategische Bedarfe der Kommunen aufmerksam zu machen. Ein Beispiel für einen durch den Programmbeirat eingebrachten akuten Bedarf ist der Wunsch nach Unterstützung in der Covid-19-Pandemie, auf den mit der Einführung des „Kommunalen Corona-Solidarpakets“ (KCS) rasch reagiert wurde (siehe auch Abschnitt 8.2). Mit Blick auf das Übermitteln von inhaltlich-strategischen Bedarfen zeigt sich, dass zentrale Förderinstrumente auf Impulse aus dem Programmbeirat zurückzuführen sind. Beispiele hierfür sind der Kleinprojektfonds (KPF) oder das personelle Förderinstrument KEpol-Koordination (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 6; EI 9; Dok. 2). Diese beiden Angebote wurden von den Kommunen entsprechend auch als sehr nützlich bewertet (siehe Abschnitt 4.2, Abbildung 9).

Neben der Einflussnahme über die Gremien zeigten sich im Laufe der Datenerhebung auch weitere Wege, auf denen die Kommunen ihre Bedarfe direkt an die SKEW übermitteln können:

- **Direkter Austausch mit der SKEW:** In Interviews mit Mitarbeitenden der SKEW wurde der direkte Austausch mit den Kommunen als sehr wichtig hervorgehoben. Beispielsweise seien SKEW-Angebote wie die SDG-Partnerschaftskonferenzen, das „Netzwerk Migration und Entwicklung“ (regional) oder Angebote im Themenfeld „Fairer Handel und faire Beschaffung“ wie der Fair-o-mat oder die Strategieberatung aus dem direkten Kontakt mit den Kommunen heraus entstanden (EI 14, 28, 29, 31). Einige Vertreter*innen von Kommunen äußerten sich in Interviews sehr wertschätzend darüber, dass Anregungen durch die SKEW aufgenommen und umgesetzt worden seien (FI 29, 11). Der direkte Austausch mit den SKEW-Mitarbeitenden wurde auch als ein Beispiel dafür genannt, wie Angebote entlang der veränderten Bedarfe der Kommunen angepasst wurden. Beispielsweise wurde darauf verwiesen, dass Kommunen in einem Themenfeld konkret den Wunsch nach spezialisierter, weiterführender Beratung an die SKEW herangebracht hatten, den diese dann in Angebote umsetzte (EI 31).
- **Teilnahme an Vernetzungsangeboten:** Die SKEW steht durch verschiedene Vernetzungsangebote in direktem Austausch mit den Kommunen. Hier hat sich insbesondere die „Bundeskonzferenz der kommunalen Entwicklungspolitik“ (Buko) als wichtige Plattform für Kommunen etabliert, um Impulse in die Programmgestaltung einzubringen. Die Diskussionen und Inhalte der Buko werden stets in Dokumentationen festgehalten. Die Buko ist zudem so konzipiert, dass die teilnehmenden Kommunen ein Papier oder eine Erklärung verabschieden (EI 20). So wurde beispielsweise auf der 11. Buko, die 2009 in München veranstaltet wurde, auf Wunsch und Initiative der Kommunen die Idee für das Angebot der kommunalen Klimapartnerschaften entwickelt (InWEnt/SKEW, 2009; EI 20). Dieses Angebot trägt bis heute dazu bei, dass deutsche Kommunen mit Partnerkommunen im globalen Süden zu Klimathemen zusammenarbeiten. Die teilnehmenden Kommunen der 15. Buko, die 2021 in Bonn stattfand, verfassten mit dem „Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal“ (siehe Kasten 5) sieben Schwerpunkte für die kommunale Umsetzung der Agenda 2030, die teilweise über die bestehenden Ziele des BMZ für die kommunale Entwicklungspolitik hinausgehen. Bereits im Vorfeld hatten kommunale Vertreter*innen des Programmbeirats darauf hingewirkt, auf der Konferenz eine entsprechende Erklärung zu verfassen (EI 20, 32).

Kasten 5 Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal

- **Agenda 2030 als Leitlinie kommunaler Veränderungsprozesse:** Bis zum Jahr 2030 sollen 2.030 Kommunen erreicht werden, die sich für die Umsetzung der Agenda 2030 engagieren. Dies würde bedeuten, dass 90 Prozent der Bevölkerung deutschlandweit in „Agenda-2030-Kommunen“ leben. Die SKEW mit dem Themenfeld „Global Nachhaltige Kommune“ wird als ein wichtiger Partner gesehen, um dieses Ziel zu erreichen.
- **Wirkungen kommunaler Entwicklungspolitik sichtbar machen:** Die Wirkungen der Umsetzung der Agenda 2030 sowie einzelner Maßnahmen der kommunalen Entwicklungspolitik sollen sichtbar gemacht und transparent kommuniziert werden. Dies soll bei den Bürger*innen ein Bewusstsein für die Bedeutung und den Nutzen kommunaler Entwicklungspolitik schaffen.
- **Breite Beteiligung, auch kleiner Kommunen, an der Umsetzung der Agenda 2030:** Durch verschiedene innovative und bedarfsgerechte Maßnahmen wird eine breitere Beteiligung der Kommunen an der Umsetzung der Agenda 2030 angestrebt.

- **Mobilisierung kommunaler Ressourcen für kommunale Entwicklungspolitik:** Es wird angestrebt, dass Kommunen ihre Leistungen und Anstrengungen erhöhen, um die Ziele der Agenda 2030 zu erreichen.
- **Neue Partnerschaftsmodelle:** Durch die strukturierte Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Akteuren (wie Zivilgesellschaft, Wirtschaft, (Hoch-)Schulen) soll die lokale Verankerung der SDGs unterstützt werden.
- **Perspektiven von Menschen mit Migrationsbiografie und Fluchterfahrung systematisch berücksichtigen:** Die Instrumente zur Zusammenarbeit mit migrantischen Akteur*innen sollen gestärkt und ausgeweitet werden. Neue Formate für den internationalen Fachaustausch zum Thema „gesellschaftlicher Zusammenhalt“ sollen entwickelt werden.
- **Resiliente Kommunen und Klimagerechtigkeit, fairer Handel und nachhaltige Beschaffung, gleichwertige Lebensverhältnisse und lokale Demokratie:** In diesen Bereichen wollen Kommunen wesentliche Beiträge leisten.

Quelle: Engagement Global/SKEW (2021c).

Kommunen können somit auf verschiedene Weise auf eine bedarfsorientierte Gestaltung des SKEW-Gesamtprogramms hinwirken. Mit Blick auf die Gesamtheit der Kommunen fällt jedoch auf, dass über die formelle Beteiligungsstruktur der SKEW und die weiteren aufgeführten Wege hauptsächlich die Bedarfe der bereits engagierten Kommunen übermittelt werden. Die Bedarfe der (noch) nicht engagierten Kommunen bzw. der Kommunen, die die Angebote der SKEW dauerhaft nicht mehr nutzen (siehe auch Abschnitt 7.1), werden darüber hingegen bislang nicht systematisch erfasst und in den Programmplanungsprozessen berücksichtigt. Wenn das Ausweitungsziel des „Bonn-Pakts Agenda 2030 kommunal“ (2.030 engagierte Kommunen bis 2030; siehe Kasten 5) erreicht werden soll, müssen die Bedarfe der noch zu mobilisierenden Kommunen allerdings bekannt sein. Ein systematischerer Austausch mit dieser Gruppe auch außerhalb der bestehenden Beteiligungsstruktur wäre zielführend, um die Angebote der SKEW auch für noch nicht engagierte bzw. ehemals engagierte Kommunen so nützlich wie möglich zu gestalten.

EF 1.3: Inwiefern weisen die Angebote der SKEW eine Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedarfe der Kommunen auf?

- AN 1.3.1: Im Evaluierungszeitraum passte die SKEW ihre Angebote entlang der (veränderten) Bedarfe der Kommunen an.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

Das Gesamtprogramm der SKEW ist so konzipiert, dass es flexibel auf neue Herausforderungen und Anforderungen reagieren und Angebote entsprechend anpassen kann. Kommunen können ihre Bedarfe aufgrund der breiten Beteiligungsstruktur der SKEW auf unterschiedlichen Wegen einbringen. Beispiele belegen, dass die SKEW sowohl auf akute als auch auf inhaltlich-strategische Bedarfe der Kommunen reagiert und die Angebote entsprechend angepasst hat. Dies zeigt nicht zuletzt die rasche Einführung des „Kommunalen Corona-Solidarpakets“ (KCS). Der Programmbeirat spielt für die bedarfsorientierte Programmgestaltung eine zentrale Rolle. Mit Blick auf die Beteiligungsstruktur wird jedoch deutlich, dass vor allem der Programmbeirat nach dem starken Mittelaufwuchs von 2015 weniger fachlich-beratend tätig und an der strategischen Weiterentwicklung der Programme beteiligt war als zuvor, sondern seitdem eher als Informations- und Austauschgremium dient.

- AN 1.3.2: Die Angebote der SKEW sind auf die Bedarfe von Kommunen in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements zugeschnitten.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

Kommunen in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements haben mit Blick auf Beratung und Vernetzung sowie Personal- und Projektfinanzierung unterschiedliche Bedarfe. Vor der Aufnahme eines entwicklungspolitischen Engagements sind vor allem Beratung und Vernetzung gefragt, während bereits aktive Kommunen eher eine Finanzierung von Personal und Projekten benötigen. Das breite Gesamtprogramm der SKEW umfasst auch Instrumente zur finanziellen und personellen Förderung, etwa den KPF

und KEpol-Koordination. Diese entstanden unter anderem als Reaktion auf die geäußerten Bedarfe der Kommunen. Eine Limitation besteht allerdings darin, dass über die Beteiligungsstruktur der SKEW hauptsächlich entwicklungspolitisch engagierte Kommunen ihre Bedarfe übermitteln. Die Bedarfe von noch nicht engagierten bzw. ehemals engagierten Kommunen werden nicht systematisch erfasst. Dies kann das Bild mit Blick auf die Gesamtheit der Kommunen verzerren.

Gesamtbewertung EF 1

EF1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ und den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?

Bewertung des Relevanzkriteriums: Größtenteils erfüllt

Im Gesamtprogramm der SKEW spiegeln sich neben den beständigen Themen der kommunalen Entwicklungspolitik, in denen die Kernkompetenzen der Kommunen zum Tragen kommen, ab 2015 zwei zentrale Entwicklungen wider: zum einen der klare Auftrag zur Umsetzung der Agenda 2030 im In- und Ausland, zum anderen – bedingt durch eine höhere politische Priorisierung und Anerkennung der kommunalen Entwicklungspolitik durch die BMZ-Leitung – die vermehrte Aufnahme thematischer und regionaler Impulse. Mit Blick auf die vom BMZ definierten Zielsetzungen wird deutlich, dass die Angebote im Laufe des Evaluierungszeitraumes entlang eines internen Strategieprozesses ausgerichtet wurden. Auch wurden Anknüpfungspunkte zur inhaltlichen und strategischen Ausrichtung der bilateralen deutschen EZ geschaffen. Über den Evaluierungszeitraum hinweg passte die SKEW ihre Angebote bedarfsorientiert an. Die Kommunen zeigen sich mit den Angeboten der SKEW sehr zufrieden und sehen eine hohe Nützlichkeit, insbesondere von Angeboten aus dem Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“. Ihre individuellen Bedarfe und Interessen sehen die Kommunen größtenteils berücksichtigt. Die Berücksichtigung der Bedarfe kleiner Kommunen und kreisangehöriger Gemeinden wurde jedoch gemischter bewertet. Beispiele belegen die hohe Anpassungsfähigkeit des SKEW-Gesamtprogramms an die thematischen Impulse des BMZ und an die sich verändernden Bedarfe der Kommunen. Dennoch zeigen sich in bestimmten Bereichen Limitationen der bedarfsorientierten Angebotsgestaltung: Zum einen übermitteln hauptsächlich bereits engagierte Kommunen ihre Bedarfe, was insgesamt zu einer asymmetrischen Berücksichtigung von Bedarfen führen kann. Zum anderen ist die inhaltliche Beratungsfunktion der Gremien, die für die Einspeisung der Bedarfe der Kommunen zentral ist, zurückgegangen. Insbesondere der Programmbeirat ist seit dem starken Mittelaufwuchs von 2015 weniger fachlich-beratend tätig und dient seitdem eher als Informations- und Austauschgremium.

5. ERGEBNISSE KOHÄRENZ

EF 2: Inwiefern bestehen Synergien oder Spannungsfelder innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms sowie zwischen dem SKEW-Angebot und den Angeboten anderer Akteure?

Dieses Kapitel untersucht das Gesamtprogramm der SKEW mit Blick auf Kohärenz. Gemäß der OECD-DAC-Evaluierungskriterien lautet die zentrale Frage hierbei: „Wie gut passt die Maßnahme?“ Dabei kann zwischen interner und externer Kohärenz unterschieden werden (BMZ, 2021a, S. 4, 6). In Abschnitt 5.1 wird die interne Kohärenz des SKEW-Gesamtprogramms analysiert, wobei insbesondere der Frage nachgegangen wird, wie gut die einzelnen Angebote der SKEW aufeinander abgestimmt sind. In Abschnitt 5.2 wird die SKEW auf ihre externe Kohärenz hin untersucht. Dabei liegt der Fokus auf der Frage, wie gut die Angebote der SKEW mit den Angeboten anderer Akteure zusammenwirken.

5.1 Interne Kohärenz

EF 2.1: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW sinnvoll ineinander? Inwiefern bestehen Wechselwirkungen zwischen den Angeboten?

- AN 2.1.1: Bei der Konzeption neuer SKEW-Angebote wurden gezielt Synergien mit bestehenden Angeboten identifiziert und genutzt.
- AN 2.1.2: Geförderte Kommunen, die synergetisch konzipierte Angebote nutzen, beschreiben einen Mehrwert der gemeinsamen Nutzung.

Das Gesamtprogramm der SKEW beinhaltet eine Vielzahl einzelner Angebote (siehe Anhang, Abschnitt 12.3). Insgesamt konnten über die sechs Themenfelder hinweg 59 Angebote identifiziert werden, wovon 41 Angebote nach wie vor aktuell sind (18 Angebote sind ausgelaufen). Im Hinblick auf die Portfoliogestaltung der SKEW stellt sich in einem ersten Schritt die Frage, inwiefern diese Angebote sinnvoll ineinandergreifen. Bestehen Wechselwirkungen zwischen den Angeboten? Wurde bei der Konzeption neuer Angebote bewusst auf Synergien mit bestehenden Angeboten geachtet?

Zunächst einmal zeichnet sich das SKEW-Gesamtprogramm dadurch aus, dass es Angebote für In- und Auslandsarbeit enthält; im Unterschied zu anderen Haushaltstiteln des BMZ, die entweder auf das Inland oder auf das Ausland ausgerichtet sind, ist im Rahmen von Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ sowohl eine In- als auch eine Auslandsförderung möglich (EI 9). Darüber hinaus unterstützt die SKEW auch ein größeres internationales Engagement deutscher Kommunen (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 51; Dok. 5, 16). Dabei sollen Kommunen in ihrem Bestreben gestärkt werden, internationale Politik aktiv mitzugestalten, etwa bei UN-Klimakonferenzen oder zuletzt im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft⁴². Für die Kommunen ergeben sich daraus verschiedene Einstiegs- und Anknüpfungsmöglichkeiten, die es ihnen erlauben, auf unterschiedlichen Ebenen aktiv zu werden.

Über die Möglichkeit der In- und Auslandsförderung hinaus lassen sich im SKEW-Gesamtprogramm mehrere Angebote identifizieren, anhand derer intendierte Wechselwirkungen und Synergieeffekte deutlich werden:

- **Kommunale Klimapartnerschaften und FKPP:** Am deutlichsten synergetisch konzipiert sind die beiden Angebote „Kommunale Klimapartnerschaften“ und „Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte“ (FKPP). So können nur diejenigen Kommunen einen Antrag auf FKPP-Förderung stellen, die zuvor eine kommunale Klimapartnerschaft aufgebaut und ein entsprechendes Handlungsprogramm erarbeitet haben. Mit der finanziellen Unterstützung durch FKPP können die so konzipierten Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in die Umsetzung gebracht werden. Von 77 kommunalen Klimapartnerschaften (erste bis achte Phase) wurde FKPP bisher 37-mal genutzt (PK 1). Die vergleichsweise hohe Fördersumme von bis zu 500.000 Euro soll es den Kommunen ermöglichen, neben Austauschaktivitäten auch erste Investitionen, etwa in Solarsysteme oder Kompostanlagen, umzusetzen

⁴² <https://skew.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/2022-urban7-mayors-summit.html> (zugegriffen 06.05.2022).

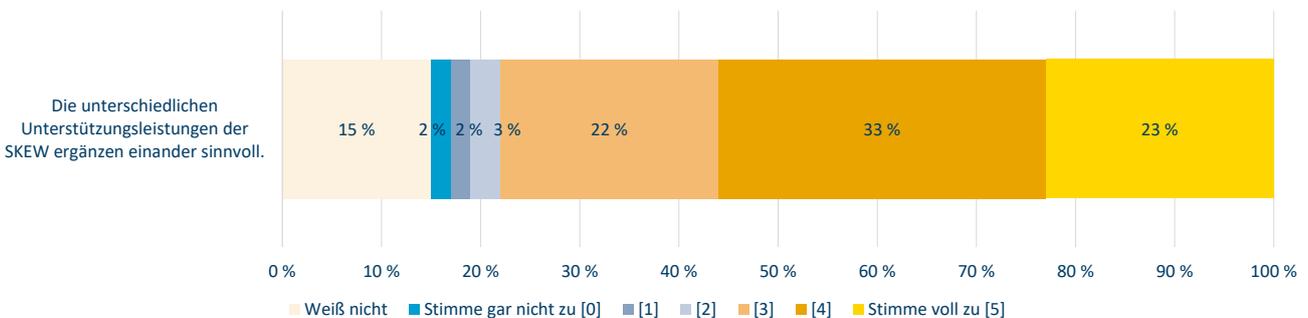
(Engagement Global/SKEW, 2022e). Neben FKKP, das speziell auf die kommunalen Klimapartnerschaften zugeschnitten ist, stehen den Klimapartnerschaftskommunen auch andere Förderinstrumente zur Umsetzung ihrer Handlungsprogramme offen. Diese Option wird von den Kommunen auch anerkannt und genutzt: *„Die Klimapartnerschaft bildet einen guten und starken Rahmen für die Durchführung anderer Projekte/Programme (z. B. Corona-Solidarpaket)“* (FTA 214). Das systematische Ineinandergreifen der Beratungs- und Vernetzungsangebote zu kommunalen Partnerschaften mit den Förderinstrumenten wird von der SKEW auch über das Beispiel Kommunale Klimapartnerschaften – FKKP hinaus angestrebt, wie die Verankerung in Programmziel 4 zeigt: *„Mehr kommunale Partnerschaften sind befähigt, weitere Förderinstrumente der SKEW zu nutzen und setzen gemeinsame Projekte um“* (Dok. 2, 62; siehe auch Abschnitt 2.5). Angebote aus Themenfeld 4 können Kommunen zum Beispiel beim Aufbau einer kommunalen Partnerschaft oder bei der Entwicklung konkreter Projektideen unterstützen, die dann als Förderanträge in Themenfeld 6 eingereicht werden.

- **Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien und weitere Angebote:** Das Angebot „Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien“ wurde ebenfalls so konzipiert, dass Synergieeffekte möglich sind. Hier können Kommunen wählen, welche Themen der Agenda 2030 sie in ihre Nachhaltigkeitsstrategien einbringen wollen. Verpflichtend im Angebot vorgegeben ist jedoch das Thema „Globale Verantwortung und Eine Welt“, das ein entwicklungspolitisches Engagement vorsieht, etwa den Aufbau einer kommunalen Partnerschaft oder die Umstellung auf faire Beschaffung. Hierfür können die Kommunen dann Angebote aus anderen Themenfeldern der SKEW in Anspruch nehmen. Aus Sicht der SKEW stellt dies (ähnlich wie das Beispiel Kommunale Klimapartnerschaften – FKKP) eine Art „Paketlösung“ oder „Bausteinsystem“ dar: *„Wir bieten eine Fachberatung, wir bringen Kommunen gemeinsam oder über Nachhaltigkeitsstrategien auch alleine in so eine strategische Konzeptentwicklung und können dann zumindest für bestimmte Dinge auch Finanzierungsoptionen anbieten“* (EI 20).
- **KEpol-Koordination und weitere Angebote:** Auch das Förderinstrument KEpol-Koordination soll die Nutzung weiterer SKEW-Angebote anstoßen. Bei der Antragstellung sind die Kommunen angehalten, bis zu drei Schwerpunktthemen für die entsprechende KEpol-Stelle festzulegen (Dok. 29). Je nach Schwerpunktthema (Migration und Entwicklung; Fairer Handel und faire Beschaffung; Kommunale Partnerschaften; Global Nachhaltige Kommune; Sonstiges) können die KEpol-Koordinator*innen dann Angebote aus den entsprechenden Themenfeldern der SKEW nutzen: *„Für die KEpol-Stelle sind ergänzende Angebote sehr hilfreich, um die Projektziele zu erreichen und sich auch überregional zu vernetzen“* (FTA 187).
- **KPF und Nakopa:** Der Kleinprojektfonds (KPF) wurde als niedrighschwelliges „Einstiegsinstrument“ in ein entwicklungspolitisches Engagement konzipiert (Engagement Global/SKEW, 2021a, S. 41) und soll als solches synergetisch wirken. Mit dem KPF können Kommunen kleinere, eigenständige Projekte umsetzen. Sie können ihn aber auch für die Anbahnung größerer Projekte (zum Beispiel Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte – Nakopa) nutzen, indem sie die Förderung für erste Austauschreisen oder Machbarkeitsstudien einsetzen (Engagement Global/SKEW, 2020a, S. 19; Dok. 6). Von dieser Möglichkeit wird in der kommunalen Praxis auch Gebrauch gemacht: *„2016 hatte dann [ein Referat in unserer Stadtverwaltung] angefangen mit Kleinprojektfonds und damit, in dem Rahmen partnerschaftliche Projekte mit auf den Weg zu bringen. Das hat sich dann immer weiter gesteigert bis zu den großen dreijährigen Nakopa-Projekten“* (FI 5). Nach Angaben der SKEW ging in den Jahren 2018 und 2019 jeweils etwa ein Drittel der Nakopa-Projekte aus vorherigen KPF-Projekten hervor (PK 14).
- **FKPW und Nakopa:** Die SKEW hat sich bemüht, ihre Förderinstrumente so zu entwerfen, „dass sie wie Zahnräder ineinandergreifen“ (Engagement Global/SKEW, 2020a, S. 19). Die Instrumente können nacheinander (zum Beispiel KPF – Nakopa) oder gleichzeitig zum Einsatz kommen und sollen dadurch Synergieeffekte entfalten (Dok. 6). Ein Beispiel für eine gleichzeitige Nutzung, die sich ebenfalls in der Praxis bewährt hat, ist die Kombination von FKPW (Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit) und Nakopa: *„[FKPW] war ein tolles Instrument, weil wir einfach jemanden vor Ort hatten, der wirklich beide Seiten zusammengebracht hat. Ich weiß nicht, ob das Nakopa-Projekt alleine auch diese enge Zusammenarbeit geschafft hätte“* (FI 32).

Trotz aller anvisierten Synergien weist die SKEW in ihren Bekanntmachungen zu den Förderinstrumenten darauf hin, dass (zuwendungsrechtlich) keine „Förderketten“ erlaubt sind: „Es ist entsprechend zu beachten, dass jedes Förderprojekt ein in sich geschlossenes Vorhaben darstellt und unabhängig von anderen Förderungen durchführbar sein muss“ (siehe zum Beispiel Engagement Global/SKEW, 2022d; PK 14). Während die Förderinstrumente der SKEW also einerseits ineinandergreifen sollen, bedeutet diese Vorgabe auch, dass die SKEW den Kommunen keine Garantie dafür gibt, dass sie nach Abschluss eines erfolgreichen vorbereitenden Projektes tatsächlich eine Anschlussförderung erhalten. In der Praxis kann dies dazu führen, dass bei deutschen Kommunen und ihren Partnerkommunen Erwartungen geweckt werden, die die SKEW dann nicht erfüllen kann, etwa weil sie zu wenig Mittel für Anschlussförderungen budgetiert hat (Dok. 63).

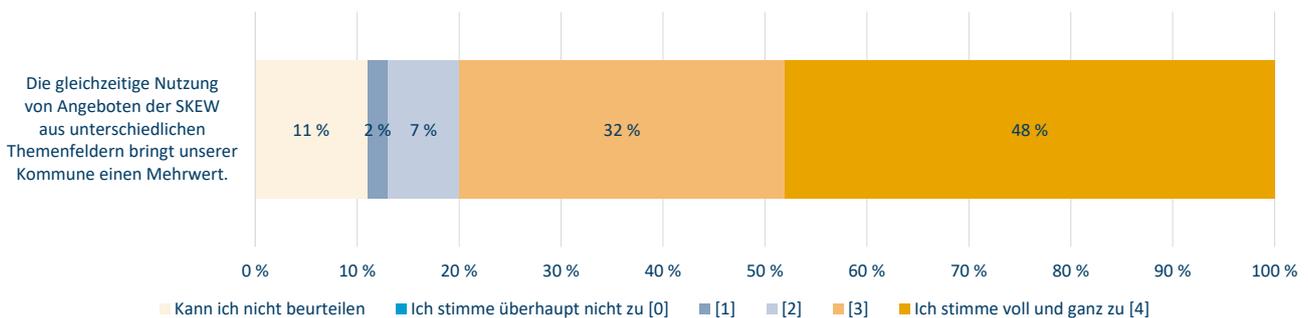
Wie schätzen Kommunen die interne Kohärenz des SKEW-Gesamtprogramms ein? Werden die Angebote in ihrer Gesamtheit als stimmig wahrgenommen? Sowohl in OU 1 als auch in OU 2 zeigten sich positive Ergebnisse hinsichtlich interner Kohärenz. Aus Sicht der befragten Kommunen ergänzen sich die Unterstützungsleistungen der SKEW sinnvoll (siehe Abbildung 13), und Kommunen, die Angebote aus unterschiedlichen Themenfeldern der SKEW genutzt haben, bestätigen einen Mehrwert der gleichzeitigen Nutzung (siehe Abbildung 14).

Abbildung 13 Ergänzung von Unterstützungsleistungen



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 1. N = 127.

Abbildung 14 Gleichzeitige Nutzung von Angeboten aus unterschiedlichen Themenfeldern



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 94.

In OU 2 hatten Kommunen zudem die Möglichkeit, Angebote auszuwählen, die sich ihrer Einschätzung nach sinnvoll ergänzen oder aber nicht sinnvoll ineinandergreifen. Mit Blick auf Angebote, die einander sinnvoll ergänzen, wurden unter anderem folgende Kombinationen besonders häufig genannt:

- KEpol-Koordination – Kompass Nachhaltigkeit (20 Nennungen)
- KEpol-Koordination – Buko (18 Nennungen)
- Kompass Nachhaltigkeit – Netzwerk Faire Beschaffung (18 Nennungen)
- KEpol-Koordination – Informationsarbeit (17 Nennungen)

- KEpol-Koordination – Netzwerk Faire Beschaffung (17 Nennungen)
- Musterresolution zur Agenda 2030 – Club der Agenda-2030-Kommunen (15 Nennungen)

In einer Freitextantwort zu OU 2 wird deutlich, dass gerade die KEpol-Koordinator*innen von Informations- und Vernetzungsangeboten profitieren können, weil sie dadurch „auf dem Laufenden“ bleiben und „Einblicke in das Gesamtportfolio der SKEW“ erhalten (FTA 202), was wiederum hilft, passende Angebote für die jeweiligen Schwerpunktthemen auszuwählen.

Mit Blick auf Angebote, die aus Sicht der befragten Kommunen nicht sinnvoll ineinandergreifen, wurden in OU 2 unter anderem folgende Kombinationen (als Einzelnennungen) gewählt:

- KEpol-Koordination – Kommunale Klimapartnerschaften
- KEpol-Koordination – ASA-Kommunal

Zur Begründung wurde bei der Kombination KEpol-Koordination – Kommunale Klimapartnerschaften darauf hingewiesen, dass die Laufzeiten beider Angebote nicht unbedingt deckungsgleich sind, was die Erstellung und Umsetzung von Handlungsprogrammen der kommunalen Klimapartnerschaften erschweren kann (FTA 164). Bei der Kombination KEpol-Koordination – ASA-Kommunal wurde bezweifelt, dass KEpol-Koordinator*innen und Teilnehmende von ASA-Kommunal⁴³ über ausreichend Erfahrungswissen in der Kommunalverwaltung verfügen: „Wahrscheinlich sind sowohl die KEpol-Manager als auch die Fachkräfte von ASA-Kommunal nicht erfahren in Kommunalverwaltungsvorgängen. Sie können sich nur gut ergänzen, wenn sie von einer erfahrenen Kommunalverwaltungsfachkraft unterstützt werden“ (FTA 165).

Von den nutzenden Kommunen wird die interne Kohärenz des SKEW-Gesamtprogramms also überwiegend positiv eingeschätzt, auch wenn sich Herausforderungen andeuten. Über diese unmittelbare Einschätzung der Kommunen hinaus lassen sich aus Sicht des Evaluierungsteams drei Spannungsfelder identifizieren, die grundlegende Fragen zur Portfoliogestaltung aufwerfen:

- **Wachstum versus Konsolidierung:** Das Gesamtprogramm der SKEW hat zwischen 2013 und 2020 mehrere Wachstumsschritte erfahren. So kamen insbesondere mit der Einführung des Haushaltstitels für kommunale Entwicklungspolitik, der Schaffung des Themenfeldes „Global Nachhaltige Kommune“ und der Auseinandersetzung mit dem Thema Flucht eine Reihe neuer Angebote hinzu (siehe auch Abschnitte 2.4 und 4.1). Zwar wurden einige der neu geschaffenen Angebote mittlerweile wieder eingestellt (insbesondere zum Thema Flucht), jedoch ist das Gesamtprogramm der SKEW mit 41 laufenden Angeboten nach wie vor sehr umfangreich. Während sich die SKEW in den ersten Jahren ihres Bestehens zweifellos in einer „Orientierungs- und Expansionsphase“ (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 37) befand, in der sich vieles „unter viel Druck und sehr schnell“ (EI 9) entwickelte, stellt sich die Frage, ob die SKEW nach gut 20-jährigem Bestehen mittlerweile in eine „Konsolidierungsphase“ eingetreten ist bzw. in eine solche eintreten sollte.⁴⁴
- **Viele spezifische versus wenige generische Angebote:** Auch ist fraglich, ob die starke Ausdifferenzierung des Gesamtprogramms in „zahlreiche Einzelmaßnahmen“ (Dok. 2) den besten und praktikabelsten Ansatz der Portfoliogestaltung darstellt, sowohl für die Kommunen als auch für die SKEW selbst. Hinter der Angebotsvielfalt der SKEW steht zunächst einmal die Überlegung, den Kommunen ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Auswahl zu stellen, damit „die große Verschiedenartigkeit der Kommunen auch angesprochen werden kann“ (EI 9). Auch ist denkbar, dass einzelne, spezifische Angebote (anders als relativ generische Angebote) über die Zeit einen gewissen Wiedererkennungswert entwickeln. So hat sich zum Beispiel der Wettbewerb „Hauptstadt des fairen Handels“ seit 2003 zu einem „Markenzeichen“ der SKEW entwickelt (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 21, 38–39). Konkrete Angebote mit eingängigen Titeln (wie „Schnellstarterpaket“) könnten zudem für Kommunen ansprechender sein als allgemeine Programme. Darüber hinaus könnten sie eine größere Öffentlichkeitswirkung entfalten.

⁴³ ASA-Kommunal wird inzwischen nicht mehr angeboten (siehe Abschnitt 2.4).

⁴⁴ Die Frage nach Konsolidierung stellt sich nach Einschätzung von Schwedersky et al. (2020) auch für Engagement Global insgesamt.

Neben diesen Vorteilen birgt die momentane Kleinteiligkeit des Gesamtprogramms allerdings auch Risiken. Kommunen, die bereits Angebote der SKEW nutzen, wiesen in Fallstudieninterviews und Gruppendiskussionen zwar auf keine größeren Orientierungsschwierigkeiten hin (FI 4, 33; GD 3).⁴⁵ In OU 1 führte jedoch eine Kommune als Grund gegen eine Kooperation mit der SKEW an, dass sie den Überblick verloren habe (FTA 44; siehe auch Marschall et al., 2021, S. 126). In OU 2 äußerte eine Kommune, dass sie es schwierig finde, sich auf Basis der SKEW-Webseite einen Überblick über Strukturen und Angebote zu verschaffen (FTA 306).⁴⁶ Auch für die SKEW selbst führt die große Anzahl an Angeboten zu Herausforderungen. Dies betrifft beispielsweise das Erfassen des Gesamtprogramms in einem zentralen Monitoringsystem (siehe auch Abschnitt 7.3). Um Prozesse und Verfahren zu vereinfachen und zu standardisieren, gibt es bereits Überlegungen, Angebote wie FKKP und Nakopa zusammenzuführen; auch die drei SSP wurden bzw. werden aktuell in den KPF oder Nakopa überführt (Dok. 4; PK 1, 15, 16; siehe auch Abschnitt 6.3).⁴⁷ Eine Reduzierung von Sonderprogrammen zugunsten eines modularen Systems aus Basis- und Zusatzmodulen (vgl. DAAD, 2021) könnte eine Möglichkeit darstellen, die Komplexität des SKEW-Gesamtprogramms deutlich zu verringern, das Programm insgesamt zu verschlanken und damit auch eine administrative Entlastung von Kommunen und SKEW-Mitarbeitenden zu erreichen (siehe auch Kapitel 6).

- **Selbst durchgeführte Maßnahmen versus Weiterleitungsprogramme:** Das Gesamtprogramm der SKEW enthält deutlich mehr selbst durchgeführte Maßnahmen als Weiterleitungsprogramme (siehe Abschnitt 2.4). Nur bei den Weiterleitungsprogrammen können Kommunen Fördermittel zur finanziellen und personellen Unterstützung beantragen. Bei den selbst durchgeführten Maßnahmen verbleiben die Mittel in der Regel zunächst bei der SKEW und erreichen die Kommunen auf indirektem Wege (über Beratung, Vernetzung, Information, Qualifizierung und Wettbewerbe).⁴⁸ Wie in Abbildung 15 dargestellt, nahm der Anteil der Mittel für Themenfeld 6 (hauptsächlich Weiterleitungsprogramme) im Zeitverlauf prozentual zu, während die Mittel für die Themenfelder 1 bis 5 (hauptsächlich selbst durchgeführte Maßnahmen) prozentual zurückgingen. Im Jahr 2020 lag das prozentuale Mittelverhältnis von Weiterleitungsprogrammen zu den anderen Leistungen der SKEW (inklusive Personal) etwa bei 40 Prozent zu 60 Prozent (siehe auch EI 20; Molina Vogelsang et al., 2022, S. 36). Aus Sicht der SKEW sind die selbst durchgeführten Maßnahmen, insbesondere Beratung, notwendig, um Kommunen bei ihrem developmentpolitischen Engagement zu begleiten und sie in die Lage zu versetzen, Fördergelder für developmentpolitische Ziele zu nutzen (EI 14, 15, 20; Dok. 2). In Fallstudieninterviews (FI 5, 6, 8, 12, 13, 14, 29, 30, 33), Gruppendiskussionen (GD 3, 4) und in OU 2 (FTA 186, 187, 197, 205, 217, 297, 306, 323) betonten die Kommunen, dass sie die selbst durchgeführten Maßnahmen der SKEW und die damit verbundenen Leistungen (wie Beratung und Vernetzung) als wichtig und hilfreich erachten. Nach Angaben der SKEW ist die Nachfrage seitens der Kommunen nach manchen selbst durchgeführten Maßnahmen (zum Beispiel kommunale Nachhaltigkeitsstrategien im Themenfeld „Global Nachhaltige Kommune“) so groß, dass sie massiv ausgeweitet werden könnten, wenn mehr Mittel vorhanden wären (PK 15). Gleichzeitig besteht von kommunaler Seite eine große Nachfrage nach den Förderinstrumenten zur finanziellen und personellen Unterstützung, die von der SKEW nicht immer gedeckt werden kann (Dok. 13, 63). Insgesamt steht die SKEW somit konstant vor der schwierigen Aufgabe, eine geeignete Balance zwischen selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen (und den jeweils damit verbundenen Personalkosten) zu finden, die zum jeweiligen Zeitpunkt sowohl den Bedarfen der Kommunen als auch den strategischen Zielen des BMZ gerecht wird.

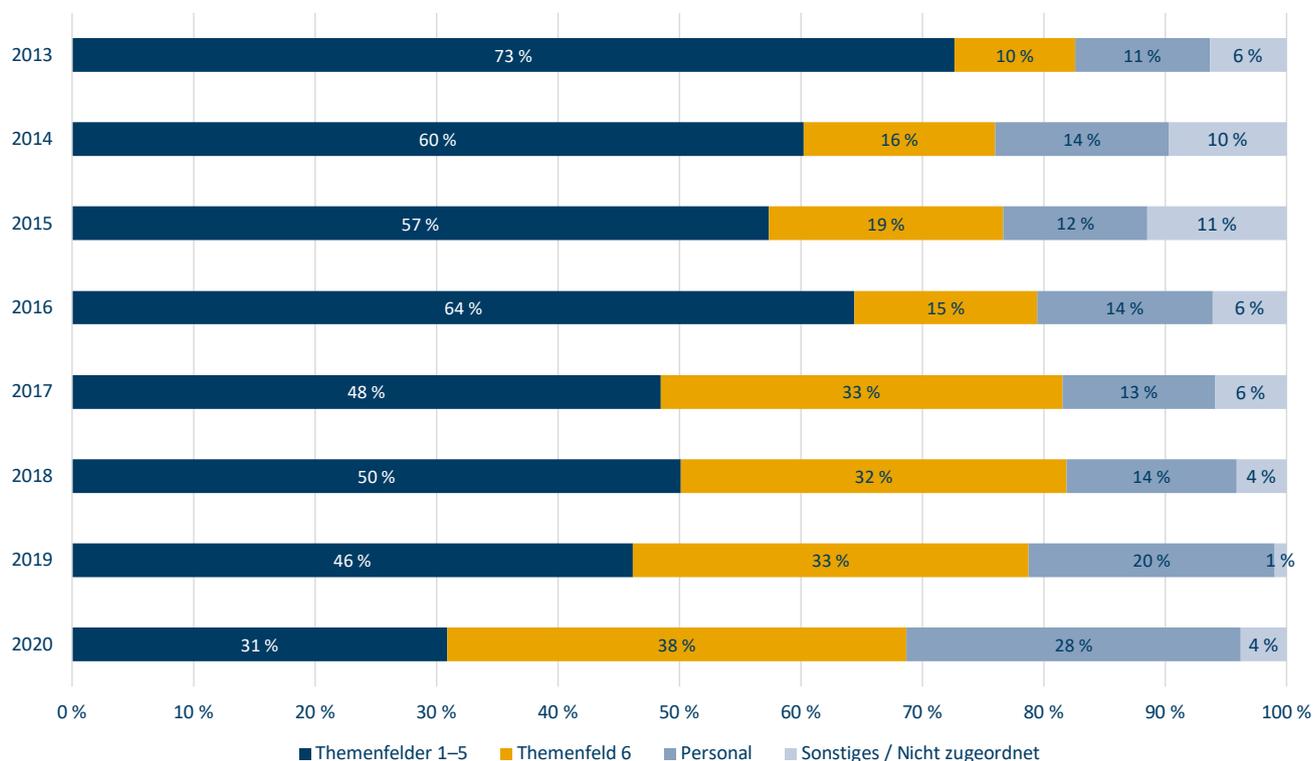
⁴⁵ Einzig die Vielzahl der erhaltenen Veranstaltungseinladungen wurde von einer Kommune kritisch bewertet (FI 33).

⁴⁶ In Schwedersky et al. (2020, S. 116) findet sich ebenfalls ein Hinweis auf die mangelnde Übersichtlichkeit des Gesamtprogramms: „Das Programmportfolio erweist sich für kleinere Kommunen als unübersichtlich und aufgrund eigenen Ressourcenmangels im Zugang schwierig.“

⁴⁷ Die Standardisierung von Prozessen und Verfahren soll auch über ein besseres SKEW-internes Wissensmanagement (zum Beispiel Erarbeitung von Handbüchern) vorangetrieben werden (EI 9; siehe auch Dok. 44).

⁴⁸ Dabei können je nach Angebot allerdings auch geldwerte Leistungen, Kostenübernahmen oder Weiterleitungen zugunsten der Kommunen erhalten sein. Wie in Abschnitt 2.4 angemerkt, ist die Unterscheidung zwischen selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen nicht vollständig trennscharf.

Abbildung 15 SKEW-Gesamtbudget nach Themenfeldern (2013–2020)



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Dok. 1. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent. SSP I und II Nahost sowie SSP Ukraine liegen formal in Themenfeld 4 und sind entsprechend dort eingerechnet, sind aber de facto Weiterleitungsprogramme (Themenfeld 6).

EF 2.1: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW sinnvoll ineinander? Inwiefern bestehen Wechselwirkungen zwischen den Angeboten?

- AN 2.1.1: Bei der Konzeption neuer SKEW-Angebote wurden gezielt Synergien mit bestehenden Angeboten identifiziert und genutzt.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

Das Gesamtprogramm der SKEW zeichnet sich dadurch aus, dass es Angebote sowohl für das Inland als auch für das Ausland enthält und den Kommunen somit verschiedene Einstiegs- und Anknüpfungsmöglichkeiten eröffnet. Auch finden sich im Gesamtprogramm mehrere Angebote, die synergetisch konzipiert sind und sich der Theorie nach somit gut mit anderen Angeboten kombinieren oder „verzahnen“ lassen. Solche Wechselwirkungen wurden von der SKEW bewusst angelegt, um Kommunen entsprechende „Paketlösungen“ anzubieten. Diesem Ansatz steht allerdings entgegen, dass zuwendungsrechtlich keine „Förderketten“ erlaubt sind. In der Praxis kann dies dazu führen, dass bei Kommunen Erwartungen geweckt werden, die die SKEW dann nicht erfüllen kann.

- AN 2.1.2: Geförderte Kommunen, die synergetisch konzipierte Angebote nutzen, beschreiben einen Mehrwert der gemeinsamen Nutzung.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

Aus kommunaler Sicht haben sich synergetisch konzipierte Angebote auch in der Anwendung bewährt. Die interne Kohärenz des SKEW-Gesamtprogramms wird von den Kommunen insgesamt positiv eingeschätzt. Aus Sicht des Evaluationsteams lassen sich mit Blick auf interne Kohärenz jedoch auch Spannungsfelder identifizieren, die grundlegende Fragen zur Portfoliogestaltung aufwerfen.

5.2 Externe Kohärenz

EF 2.2: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW und die Angebote anderer Akteure (BMZ, andere Bundesressorts, Bundesländer, EU) sinnvoll ineinander?

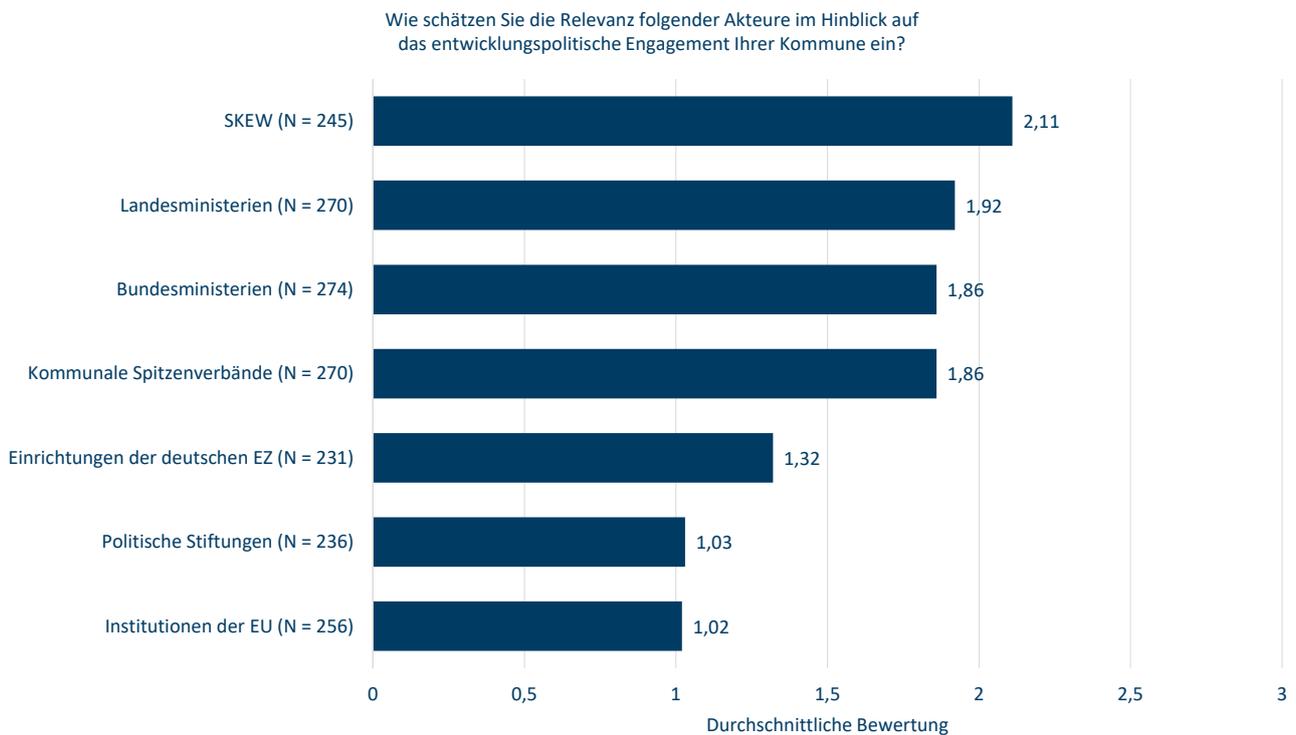
- AN 2.2.1: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland decken unterschiedliche Themenfelder ab.
- AN 2.2.2: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland bieten in ihrer Gesamtheit angemessene Förderangebote für Kommunen in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements.

EF 2.3: Welcher Grad an Komplementarität und Überlappung ist mit Blick auf Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit sinnvoll?

- AN 2.3.1: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland stellen mit Blick auf ihre Abgrenzung bzw. Überlappung eine wirksame, effiziente und nachhaltige Förderung kommunalen Engagements sicher.

In Deutschland sind neben dem BMZ und der SKEW weitere Akteure in der kommunalen Entwicklungspolitik aktiv. Dies zeigt sich auch in der Zusammensetzung der SKEW-Gremien (siehe Abschnitte 2.2 und 4.3). In OU 1 konnten entwicklungspolitisch aktive Kommunen eine Einschätzung zur Relevanz verschiedener Akteure abgeben (siehe Abbildung 16). Im Ergebnis zeigt sich, dass die SKEW, Landes- und Bundesministerien sowie die kommunalen Spitzenverbände im Durchschnitt die höchsten Relevanzbewertungen erhielten. Die folgende Untersuchung der externen Kohärenz konzentriert sich daher auf das Zusammenspiel von SKEW und Ministerien auf Landes- und Bundesebene. Die Rolle kommunaler Verbände wird in Zusammenhang mit dem Förderinstrument KEpol-Koordination (siehe Abschnitt 7.4) kurz thematisiert.

Abbildung 16 Relevanz verschiedener Akteure für entwicklungspolitisches Engagement



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 1. Anmerkung: Die Bewertung erfolgte auf einer Skala von „wenig relevant“ (codiert als 0) bis „sehr relevant“ (codiert als 3).

Landesministerien

Die Bundesländer spielen für die kommunale Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle. Die Kommunen verfügen über ein im Grundgesetz (Art. 28) festgeschriebenes Recht auf Selbstverwaltung (Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 15), jedoch „sind sie staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen damit deren Aufsichts- und Weisungsrecht“ (Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16). Als zuständige Ebene für die Kommunen waren die Bundesländer in der Vergangenheit an mehreren Beschlüssen beteiligt, die wichtige Weichen für die kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland gestellt haben (siehe Abschnitt 1.2, Kasten 1).

Die Bundesländer sind sowohl in den Programmbeirat als auch in die Programmkommission der SKEW eingebunden. Mit 12 Sitzen sind sie nach den Kommunen „zweitstärkste Kraft“ im Programmbeirat (siehe auch Abschnitte 2.2 und 4.3). Folgende Bundesländer sind im Programmbeirat vertreten: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Baden-Württemberg vertritt die Bundesländer zudem in der Programmkommission (Engagement Global/SKEW, 2022a).⁴⁹ Einige der vertretenen Bundesländer beteiligen sich auch an der Finanzierung der SKEW. Dabei leisten Nordrhein-Westfalen und das Land Berlin⁵⁰ die größten finanziellen Beiträge (EI 25; Dok. 1).

⁴⁹ Nicht in den Gremien der SKEW vertreten sind momentan Brandenburg, Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Jedoch wird eine möglichst vollständige Repräsentanz der Bundesländer im Programmbeirat angestrebt (Dok. 14).

⁵⁰ Seit 2020 finanziert das Land Berlin das Angebot „Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin“.

Darüber hinaus bestehen zwischen der SKEW und einigen Bundesländern enge fachliche Kontakte, etwa im Rahmen der Angebote zu den Länderpartnerschaften⁵¹. Auch beim Angebot „Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien“ spielen die Bundesländer eine wichtige Rolle. Die SKEW hat hier sogenannte Länderansätze entwickelt, die mittlerweile in zehn Bundesländern zur Anwendung kommen. Durch die Länderansätze soll erreicht werden, dass Kommunen nicht isoliert an ihren Nachhaltigkeitsstrategien arbeiten, sondern breitere Netzwerke entstehen (Engagement Global/SKEW, 2021a, S. 37). Neben der fachlichen Einbindung über „Projektbeiräte“ haben sich einige Bundesländer auch mit Kofinanzierungen an den Prozessen beteiligt (EI 1, 9, 13; Dok. 2, 18).

Zwischen den Bundesländern und der SKEW bestehen somit verschiedene institutionelle, finanzielle und fachliche Bezüge. Darüber hinaus bieten einige Bundesländer eigene Förderprogramme für kommunale Entwicklungspolitik an:

- Das Land Berlin richtete im Jahr 2020 einen „Bezirksfonds“ ein, über den entwicklungspolitische Projekte von Berliner Bezirken mit einer Fördersumme von 5.000 bis 20.000 Euro unterstützt werden können (WUS, 2022; EI 6; Dok. 26, 27).
- Rheinland-Pfalz bietet ein entwicklungspolitisches Förderprogramm an, bei dem Kommunen Fördermittel von bis zu 5.000 Euro beantragen können (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 2022; EI 2; PK 4).
- Nordrhein-Westfalen stellt seit 2012 über das „Förderprogramm Kommunale Entwicklungszusammenarbeit“ (KEZ) finanzielle Mittel für Kommunen zur Verfügung.⁵² Pro Projekt können 12.500 bis 50.000 Euro beantragt werden. Vor dem Hintergrund einer Evaluierung (Public One, 2019), in der „Doppelstrukturen“ mit den Angeboten der SKEW identifiziert wurden, wird das KEZ-Programm aktuell allerdings überarbeitet (EI 3; PK 7).
- In Baden-Württemberg können Kommunen durch die Stiftung Entwicklungs-Zusammenarbeit Baden-Württemberg (SEZ) finanzielle Unterstützung für In- und Auslandsprojekte erhalten. Auslandsprojekte können mit bis zu 10.000 Euro gefördert werden (SEZ, 2022).

Überlappungen zwischen diesen Länderprogrammen und den Förderinstrumenten der SKEW entstanden vor allem durch die Einführung des KPF im Jahr 2016. Damit verloren Länderprogramme wie das KEZ ihr Alleinstellungsmerkmal der „kleinen, flexiblen Fördersummen“ (EI 3). Über den KPF können kleine Fördersummen nun auch bei der SKEW beantragt werden.⁵³ Der Umgang mit dieser Überlappung fällt in den Bundesländern unterschiedlich aus. Während sich Nordrhein-Westfalen politisch für die Überarbeitung seines Förderprogramms entschied, um im Sinne von Komplementarität Doppelstrukturen aufzulösen und eigene entwicklungspolitische Akzente zu setzen (NRW Koalition, 2017, S. 114; Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2020, S. 11; EI 3), sehen Berlin und Rheinland-Pfalz gewisse Überschneidungen mit der SKEW als weniger problematisch an. So bieten die Länderprogramme aus ihrer Sicht durchaus Vorteile für Kommunen, insbesondere was den administrativen Aufwand betrifft (EI 2, 6; siehe auch EI 3). Auch kann beispielsweise der Berliner Bezirksfonds ausdrücklich mit Fördermitteln der SKEW kombiniert werden (Dok. 26, 27).

Aus kommunaler Sicht bestätigt sich die Einschätzung, dass die Länderprogramme eine gute Ergänzung zu den Angeboten der SKEW darstellen. Nicht nur Beantragung und Abrechnung gestalten sich einfacher (FI 1, 2, 14; GD 1; Dok. 4); die zusätzliche Möglichkeit der Landesförderung erlaubt es auch, kurzfristig Aktivitäten umzusetzen, die im Rahmen eines bereits beantragten KPF nicht mehr ohne Weiteres möglich wären (FI 1). Die Kommunen nehmen die partielle Überlappung somit nicht als Problem wahr, sondern sehen darin eine Chance, zusätzliche Projekte umzusetzen oder den administrativen Aufwand zu verringern (siehe auch Abschnitt 6.2).

⁵¹ „Kommunaler Fachaustausch Nordrhein-Westfalen – Ghana“, „Kommunaler Verwaltungsaustausch Rheinland-Pfalz – Ruanda“ und „Kommunale Entwicklungszusammenarbeit Bayern – Tunesien“.

⁵² Umgesetzt wird das KEZ-Programm durch die Außenstelle von Engagement Global in Düsseldorf (PK 7).

⁵³ Über den KPF können Kommunen 1.000 bis 50.000 Euro erhalten (siehe Abschnitt 2.4, Tabelle 1). Vor 2016 beschränkten sich die finanziellen Fördermöglichkeiten bei der SKEW auf die großvolumigeren Angebote FKPP und Nakopa.

Bundesministerien⁵⁴

Neben dem BMZ sind zwei weitere Bundesministerien in den Programmbeirat der SKEW eingebunden: das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Engagement Global/SKEW, 2022a). Die Beziehungen zwischen diesen Ministerien und der SKEW gestalten sich unterschiedlich:

- **AA:** Mit dem AA verfügt die SKEW über gute Arbeitsbeziehungen. In den Jahren 2020 und 2021 war die SKEW beispielsweise in deutsch-türkische Städtepartnerschaftskonferenzen involviert, die vom AA organisiert wurden (EI 21; PK 2; Dok. 15). Darüber hinaus bietet das Thema „Urban Diplomacy“, das für die deutsche Außenpolitik zunehmend an Bedeutung gewinnt (Müntefering, 2020), thematische Anknüpfungspunkte. So erhält die SKEW seit Ende 2021 eine Zuwendung des AA, um das neue Projekt „Urban Diplomacy Exchange“ umzusetzen (PK 2; Dok. 21). Zudem führt das AA außenpolitische Unbedenklichkeitsprüfungen von Förderanträgen durch und kann über die Botschaften unterstützen, falls es bei kommunalen Partnerschaftsprojekten zu politischen Herausforderungen kommt (Dok. 44; EI 24).
- **BMI:** In der Ressortzuständigkeit des BMI liegen drei Themenbereiche, die für die Arbeit der SKEW relevant sind: internationale Stadtentwicklung, Migration/Integration und öffentliche Beschaffung. Im Themenbereich der internationalen Stadtentwicklung finanziert das BMI aktuell das Vorhaben „Dialogues for Urban Change“ (D4uC), das sich auf die USA, Südafrika und die Ukraine bezieht und von der GIZ durchgeführt wird (GIZ, 2021; EI 7; Dok. 22). Die SKEW ist an D4uC nicht beteiligt. Auf kommunaler Ebene wird das Vorhaben jedoch durchaus wahrgenommen und als eine Alternative zum KPF genannt (FI 32). Im Themenbereich Migration/Integration bestehen potenzielle Überschneidungen zum Themenfeld „Migration und Entwicklung“ der SKEW. Allerdings ist das BMZ sehr auf eine klare Abgrenzung zu den Zuständigkeiten des BMI bedacht. So hat die SKEW vom BMZ die Vorgabe, keine innenpolitische Integrationsarbeit zu leisten, sondern sich auf ihren entwicklungspolitischen Auftrag zu konzentrieren (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 38; EI 9, 29, 30; Dok. 23, 24, 25). Im Geschäftsbereich des BMI liegt außerdem das Beschaffungssamt (BeschA), dessen Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) auf ihrer Webseite (<https://www.nachhaltige-beschaffung.info>) auch auf Schulungsangebote der SKEW verweist.

Daneben hat die SKEW auch gewisse Berührungspunkte mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU):

- **BMBF:** Das BMBF ist in der Bundesregierung das federführende Ressort für das Thema „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (BNE). Im Jahr 2015 richtete das BMBF die Nationale Plattform BNE ein, die von mehreren Fachforen begleitet wird, unter anderem von einem Fachforum Kommunen (BMBF, 2022). In diesem Forum ist die SKEW über die Fachabteilung F35 vertreten (BMBF, 2017, S. 137; EI 9, 13). Im Jahr 2019 veröffentlichte das BMBF eine Ausschreibung für ein kommunales BNE-Kompetenzzentrum, auf die sich mit Zustimmung des BMZ auch die SKEW bewarb (die allerdings nicht als Dienstleister ausgewählt wurde; EI 9, 19, 35; PK 2). Im heutigen BNE-Kompetenzzentrum Bildung – Nachhaltigkeit – Kommune (BiNaKom), das seit 2020 vom BMBF gefördert wird, ist die SKEW somit nicht Trägerorganisation, sondern lediglich im Beirat vertreten (BNE-Kompetenzzentrum, 2022; PK 2).
- **BMU:** Überschneidungsbereiche zwischen SKEW und BMU gibt es vor allem beim Thema Klima. Die SKEW bietet insbesondere über die Angebote „Kommunale Klimapartnerschaften“ und FKPP Unterstützung für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen an. Das BMU stellt sowohl über die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) als auch über die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) Fördermittel bereit. Im Rahmen der NKI fördert das BMU unter anderem sogenannte Klimaschutzmanager*innen, die deutsche Kommunen bei der Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutzkonzepten unterstützen sollen. In einer Fallstudie (FI 11, 31) wurde deutlich, dass sich Klimaschutzmanager*innen und KEpol-Koordinator*innen auf kommunaler Ebene gegenseitig unterstützen können, zum Beispiel bei Konzeptentwicklung und Öffentlichkeitsarbeit. Um solche Synergieeffekte besser zu antizipieren, enthält der Projektantrag für KEpol-Koordination inzwischen ein Feld, in dem abgefragt wird, ob in der antragstellenden Kommune

⁵⁴ Die im Folgenden verwendeten Ressortbezeichnungen beziehen sich auf den Ressortzuschnitt vor der Bundestagswahl 2021.

bereits BMU-geförderte Klimaschutzmanager*innen existieren (Dok. 29; FI 11). Darüber hinaus erfolgt zwischen dem BMU, dem BMZ und der SKEW jedoch kein systematischer Austausch zu den beiden Förderprogrammen (EI 32, 35).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es mit Ausnahme des AA bislang keine Auftragsprojekte oder engeren Kooperationen zwischen dem BMZ, der SKEW und anderen Bundesministerien gibt. Mit dem BMI, dem BMBF und dem BMU findet zwar stellenweise ein Austausch statt, jedoch haben diese Ressorts ihre eigenen Programme für Kommunen, die parallel zu den Angeboten der SKEW bestehen.

Dass verschiedene Bundesministerien unterschiedliche Programme anbieten, scheint aus kommunaler Sicht zunächst einmal nicht problematisch zu sein, sondern zusätzliche Wahlmöglichkeiten zu eröffnen (zum Beispiel D4uC statt KPF). Auch schließen sich unterschiedliche Förderungen nicht gegenseitig aus, sondern können in der Praxis gewinnbringend miteinander kombiniert werden (zum Beispiel Klimaschutzmanager*innen und KEpol-Koordinator*innen).

Probleme ergeben sich allerdings dann, wenn durch Ressortabgrenzungen „Sollbruchstellen“ (vgl. Dok. 30) entstehen, die Kommunen in ihrem Engagement behindern. Solche Bruchstellen bilden sich vor allem dort, wo Kommunen sich aus dem engeren Feld der kommunalen Entwicklungspolitik herausbewegen und im weiteren Feld der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik tätig werden möchten. Wie am Beispiel des Themenbereichs Migration/Integration (siehe oben) deutlich wird, hat das BMZ hinsichtlich kommunaler Entwicklungspolitik „ein eher restriktives Verständnis“ der eigenen Ressortzuständigkeit (EI 35). Eine ähnliche Bruchstelle zeigt sich mit Blick auf fairen Handel und faire Beschaffung. So hat die SKEW vom BMZ die Vorgabe, sich in ihrer Arbeit auf soziale (und nicht auf ökologische) Kriterien von Beschaffungsvorgängen zu konzentrieren, um einen entwicklungspolitischen Bezug zu gewährleisten (EI 9, 31, 35). Ähnlich zurückhaltend agiert das BMZ hinsichtlich der kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien, die Kommunen im Rahmen des Themenfeldes „Global Nachhaltige Kommune“ erarbeiten können. Zwar sind die Nachhaltigkeitsstrategien ressortübergreifend angelegt; in der Umsetzung stehen die Kommunen jedoch deutlichen Ressortgrenzen gegenüber und müssen die Aufgabe bewältigen, für ihre jeweiligen Ziele und Maßnahmen die richtigen Fördermittelgeber zu finden.⁵⁵

Das BMZ begründet seine Herangehensweise damit, dass es an das Haushaltsrecht und an das sogenannte Ressortprinzip gebunden ist. Dieses sieht vor, dass sich jedes Bundesministerium im Rahmen seines Mandats bewegt und Haushaltstitel des Bundeshaushaltes getrennt zu halten sind (EI 35). Das Ressortprinzip legt somit eine horizontale Aufgabenteilung und eine komplementäre Förderstruktur zwischen den Bundesministerien nahe. Die sich voneinander abgrenzende Logik der Bundesministerien steht im Spannungsverhältnis zum stärker integrierten Denken der Kommunen. Auf kommunaler Ebene werden Themen wie Integration und migrantisches Engagement oder faire und umweltfreundliche Beschaffung nicht getrennt, sondern zusammenhängend betrachtet und bearbeitet (FI 11, 15, 29; EI 12, 29, 30, 31; GD 2; FTA 317). Diese integrierte Herangehensweise entspricht im Grundsatz auch der auf Interdependenz ausgerichteten Logik der Agenda 2030.

Die auf Bundesebene eng ausgelegten Ressortzuständigkeiten spiegeln sich in den Angeboten der SKEW wider und wirken immer wieder bremsend oder einschränkend auf kommunales Engagement. Möchte eine Kommune beispielsweise das Thema „nachhaltige Beschaffung“ mithilfe der SKEW bearbeiten, sind ihr durch die Vorgaben des BMZ (siehe oben) Grenzen gesetzt: *„Auf der lokalen Ebene sieht man immer das Thema als Ganzes. Die SKEW aber hat natürlich BMZ-finanziert immer den Blick auf die Eine Welt. Und das ist so ein Spannungsfeld, in dem ich mich oft bewege und wo ich oft feststelle, das ist nicht ganz einfach zu lösen. Denn wenn wir an die Beschaffung gehen, würde ich gerne direkt die [ökologischen] und die sozialen Kriterien berücksichtigen. Mein Fokus muss aber immer das Faire, also das Soziale, sein“* (GD 2).

⁵⁵ Die SKEW kann nur beim Thema „Globale Verantwortung und Eine Welt“ weitergehend unterstützen. Wollen Kommunen beispielsweise ihre eigene Mobilität oder Energieversorgung klimaneutraler gestalten und haben dazu Maßnahmen in ihren Nachhaltigkeitsstrategien vorgesehen, ist über BMZ-Mittel keine Förderung möglich (EI 35).

Die Notwendigkeit, die Koordination der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene zu verbessern, wurde zuletzt vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung betont. In seinem Beschluss „Kommunen als zentrale Akteure für eine nachhaltige Entwicklung“ (Juni 2021) formulierte er unter anderem den Vorschlag, ein „Kompetenznetzwerk“ für kommunale Nachhaltigkeitsarbeit zu schaffen.⁵⁶

Das BMZ steht dem Ruf nach mehr Koordination und dem Vorschlag eines „Kompetenznetzwerks“ prinzipiell offen gegenüber.⁵⁷ Jedoch ist es an das Ressortprinzip und Haushaltsrecht gebunden und zudem nicht federführend in der Koordination der Nachhaltigkeitsaktivitäten der Bundesregierung (EI 35).⁵⁸ Entsprechend sieht das BMZ für sich und die SKEW kein Mandat (und ohne zusätzliche Mittel auch keine Ressourcen) dafür, stärker ressortübergreifend tätig zu werden, solange es nicht auf interministerieller Ebene zu einem gemeinsamen Vorgehen der Bundesregierung kommt (PK 5, 6). Bis dahin sei der Handlungsspielraum des BMZ auf jene Ressorts begrenzt, in denen selbst eine Bereitschaft zu ressortübergreifendem Handeln bestehe (PK 15).

EF 2.2: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW und die Angebote anderer Akteure (BMZ, andere Bundesressorts, Bundesländer, EU) sinnvoll ineinander?

- AN 2.2.1: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland decken unterschiedliche Themenfelder ab.

Bewertung: Erfüllt

Die SKEW selbst deckt mit ihren Angeboten bereits eine große Bandbreite möglicher Themenbereiche ab. Im Zentrum stehen dabei Migration und Entwicklung, fairer Handel und faire Beschaffung, kommunale Partnerschaften und die Umsetzung der Agenda 2030 auf kommunaler Ebene. Die Landesministerien setzen thematisch nicht unbedingt neue Impulse, unterscheiden sich allerdings durch ihre einfacheren Fördermodalitäten von der SKEW. Andere Bundesministerien bewegen sich – genau wie das BMZ und die SKEW – im Rahmen der Agenda 2030, wodurch Überschneidungen angelegt sind. Jedoch erweitern sie das Themenspektrum auch um jeweils eigene Schwerpunkte im weiteren Feld der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik (wie Urban Diplomacy, Stadtentwicklung, BNE, Klima).

- AN 2.2.2: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland bieten in ihrer Gesamtheit angemessene Förderangebote für Kommunen in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements.

Bewertung: Teilweise erfüllt

Unter den Fördermöglichkeiten der Bundesländer und anderer Bundesressorts finden sich häufiger kleinere Förderinstrumente, die in der Fördersumme dem KPF ähneln (Förderprogramme von Berlin, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg; D4uC). Im Einstiegsbereich bzw. in der Kleinprojekteförderung lässt sich somit eine gewisse Kumulierung von Mitteln beobachten. Förderinstrumente für erfahrenere Kommunen (wie Nakopa oder FKKP) finden sich hingegen nur bei der SKEW.

EF 2.3: Welcher Grad an Komplementarität und Überlappung ist mit Blick auf Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit sinnvoll?

- AN 2.3.1: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland stellen mit Blick auf ihre Abgrenzung bzw. Überlappung eine wirksame, effiziente und nachhaltige Förderung kommunalen Engagements sicher.

Bewertung: Teilweise erfüllt

⁵⁶ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1929118/d46e91coc13d623d3eca38a2a937codc/2021-06-14-beschluss-kommunen-data.pdf?download=1> (zugriffen 30.03.2022).

⁵⁷ So wäre es für das BMZ beispielsweise denkbar, dass die SKEW als Sekretariat eines solchen Netzwerkes fungiert (PK 5).

⁵⁸ Die Federführung liegt beim Bundeskanzleramt, das die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie koordiniert.

Aus kommunaler Perspektive bieten die verschiedenen Fördermöglichkeiten von Bund und Ländern einerseits Vorteile. So können Kommunen zwischen verschiedenen Angeboten wählen oder diese miteinander verbinden. Andererseits sehen sich Kommunen aber auch „Sollbruchstellen“ gegenüber, die durch eng ausgelegte Ressortzuständigkeiten auf Bundesebene entstehen und kommunales Engagement erschweren können. Das BMZ begrüßt Vorschläge, mit denen die Ressortkohärenz im Bereich der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik verbessert werden kann, sieht für sich und die SKEW aber keine Möglichkeit, alleine – also ohne eine gemeinsame Initiative der Bundesregierung – stärker koordinierend tätig zu werden.

Gesamtbewertung EF 2

EF 2: Inwiefern bestehen Synergien oder Spannungsfelder innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms sowie zwischen dem SKEW-Angebot und den Angeboten anderer Akteure?

Bewertung des Kohärenzkriteriums: Größtenteils erfüllt

Hinsichtlich interner Kohärenz zeigt sich anhand mehrerer Beispiele, dass SKEW-Angebote synergetisch konzipiert wurden und auch in der Praxis sinnvoll ineinandergreifen. Befragte Kommunen bewerten die interne Kohärenz des SKEW-Gesamtprogramms insgesamt positiv, wenngleich sich Herausforderungen andeuten. Grundsätzlicher lassen sich mit Blick auf das SKEW-Gesamtprogramm drei Spannungsfelder identifizieren, die grundlegende Fragen zur Portfoliogestaltung aufwerfen. Hinsichtlich externer Kohärenz wird deutlich, dass mit den Bundesländern insgesamt eine gute Zusammenarbeit besteht. Eigene Förderprogramme der Länder erweitern aus kommunaler Sicht die entwicklungspolitischen Fördermöglichkeiten. Auf Bundesebene bestehen nur zwischen der SKEW und dem AA engere Arbeitsbeziehungen. Mit anderen Bundesministerien (BMI, BMBF, BMU) findet zwar stellenweise ein Austausch statt, jedoch sind diese Ressorts stärker mit eigenen Programmen für Kommunen aktiv. Einerseits eröffnen sich den Kommunen dadurch zusätzliche Wahlmöglichkeiten; andererseits entstehen durch Ressortabgrenzungen aber auch Bruchstellen, die den Kommunen ihr Engagement erschweren können. Das BMZ steht dem Ruf nach mehr ressortübergreifender Koordination prinzipiell offen gegenüber, sieht für sich und die SKEW aber keine Möglichkeit, ohne eine gemeinsame Initiative der Bundesregierung stärker koordinierend tätig zu werden.

6. ERGEBNISSE EFFIZIENZ

EF 3: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der SKEW nutzungsfreundlich und hinsichtlich des Aufwands verhältnismäßig?

Dieses Kapitel widmet sich dem OECD-DAC-Evaluierungskriterium der Effizienz mit der generellen Frage: „Wie wirtschaftlich werden die Ressourcen genutzt?“ (BMZ, 2021a, S. 4, 8). Die Untersuchung konzentriert sich auf die Produktionseffizienz der Angebote und Prozesse, bei der die eingesetzten Ressourcen in Beziehung zum Nutzen gesetzt werden (Palenberg, 2011; Winker und Koy, 2015), wobei die Einschätzung aus Sicht der Kommunen erfasst wurde.

Im Zentrum stehen die Weiterleitungsprogramme bzw. Förderinstrumente im Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“.⁵⁹ Die untersuchten Förderinstrumente in diesem Themenfeld machen mit rund 40 Prozent einen substantziellen Anteil am Gesamtbudget der SKEW aus; auch der Mittelzuwachs der letzten Jahre fand überwiegend in diesem Bereich statt (siehe Abschnitt 5.1, Abbildung 15). Zudem sehen Kommunen die Instrumente der finanziellen und personellen Unterstützung als am bedeutendsten an, um ihr Engagement in weiteren Themenfeldern zu vertiefen (siehe Abschnitt 7.3, Abbildung 28). Zwar lässt sich aufgrund dieser Fokussierung die Bewertung des Effizienzkriteriums nicht unmittelbar auf das Gesamtprogramm mit allen 59 Angeboten (siehe Abschnitt 5.1) übertragen; doch eignen sich die Förderinstrumente in diesem Themenfeld besonders gut, um den kompletten Zyklus von Beantragung, Durchführung und Abwicklung auf seine Effizienz hin zu untersuchen.

Im Vordergrund der Untersuchung steht der administrative Aufwand für Kommunen als Zuwendungsempfänger, wobei drei Dimensionen betrachtet werden: die technisch-organisatorische, die förderpolitische und die zuwendungsrechtliche. Abschnitt 6.1 konzentriert sich auf die technisch-organisatorische Dimension der Nutzungsfreundlichkeit. In Abschnitt 6.2 wird die Verhältnismäßigkeit unter technisch-organisatorischen, förderpolitischen und zuwendungsrechtlichen Gesichtspunkten beleuchtet. Abschnitt 6.3 zeigt Entlastungspotenziale in allen drei Dimensionen auf.

6.1 Nutzungsfreundlichkeit

EF 3.1: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der Antragstellung nutzungsfreundlich?

- AN 3.1.1: Die geförderten Kommunen bewerten die Angebote und Prozesse der SKEW als nutzungsfreundlich.
- AN 3.1.2: Im Rahmen der Usability-Studie werden die Angebote und Prozesse der SKEW als nutzungsfreundlich eingeschätzt.
- AN 3.1.3: Im Vergleich zu den administrativen Prozessen zur Antragstellung der Fördermaßnahmen anderer Akteure schneidet die SKEW mit Blick auf Nutzungsfreundlichkeit besser ab.

Die Evaluierung folgt der gängigen, im Kontext der Produktentwicklung entstandenen Definition der Nutzungsfreundlichkeit.⁶⁰ Diese wird dort folgendermaßen definiert: „Das Ausmaß, in dem ein Produkt durch bestimmte Benutzer in einem bestimmten Nutzungskontext genutzt werden kann, um bestimmte Ziele effektiv, effizient und zufriedenstellend zu erreichen“ (DIN EN ISO 9241-11, 2018). In der Begriffsbestimmung wird der Perspektive der Kommunen als Nutzende eine besondere Bedeutung beigemessen. Darüber hinaus wird auch auf die Sichtweise weiterer Stakeholder – Zuwendungsgeber wie BMZ, SKEW oder Bundesländer; kommunale Partner wie die Zivilgesellschaft – eingegangen.

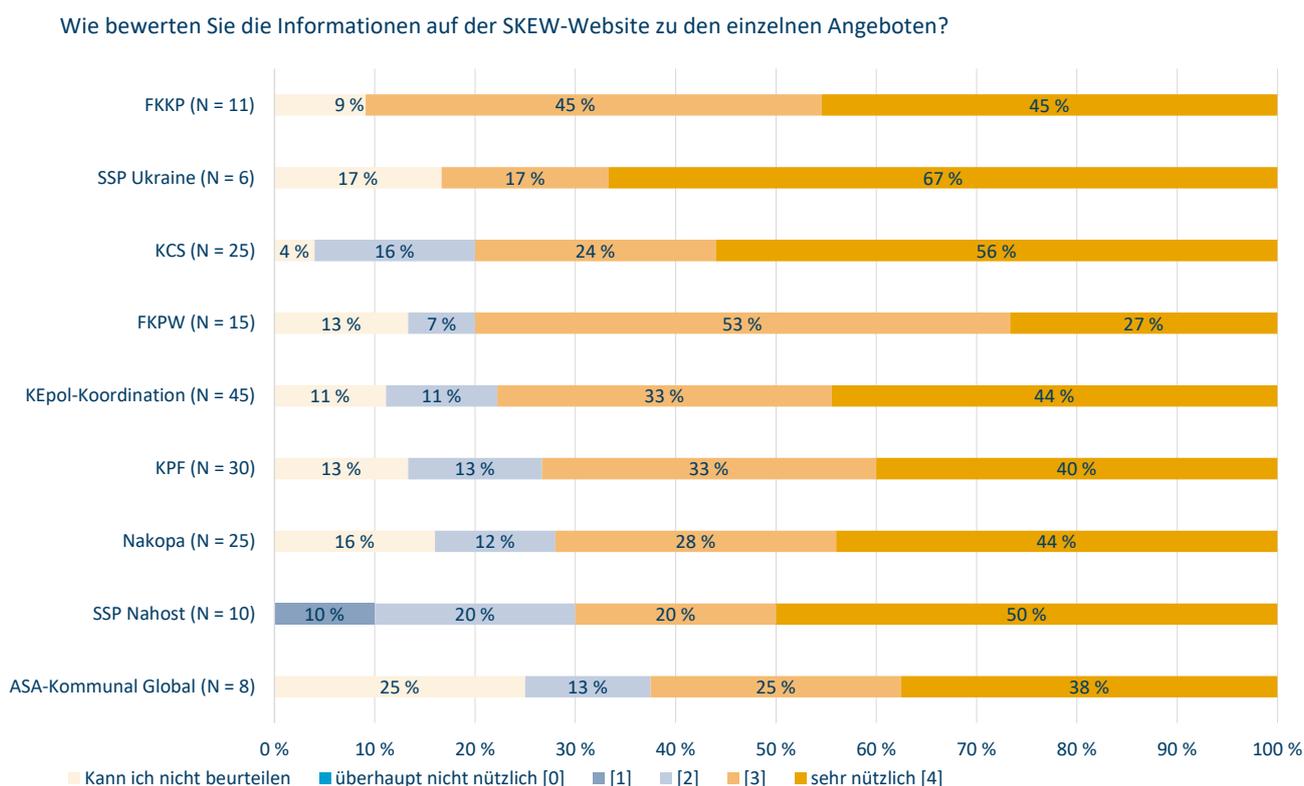
⁵⁹ Bei den untersuchten Angeboten handelt es sich um die Förderinstrumente FKKP, Nakopa, KPF, SSP I und II Nahost (in OU 2 nicht differenziert), SSP Ukraine, KCS, FKPW, KEpol-Koordination und ASA-Kommunal Global. Das SSP I Nahost, das SSP Ukraine und ASA-Kommunal Global sind mittlerweile ausgelaufen, werden hier aber bewusst mit einbezogen, da sie im Evaluierungszeitraum zum Einsatz kamen. Das ebenfalls ausgelaufene Angebot ASA-Kommunal Basis wurde nicht mit einbezogen, da hierzu in OU 2 nur eine Beantwortung vorlag.

⁶⁰ Die Begriffe Nutzungsfreundlichkeit, Gebrauchstauglichkeit bzw. der englische Begriff „Usability“ werden im vorliegenden Evaluierungsbericht synonym verwendet.

Informationsbereitstellung auf den Webseiten der SKEW-Angebote

Die Informationen auf Programmwebseiten bieten eine wichtige Hilfe in der Vorphase einer Antragstellung. Die Qualität dieser Informationen ist somit ein zentraler Aspekt der Nutzungsfreundlichkeit. Je vollständiger und bedarfsgerechter Interessierte über eine Antragstellung informiert werden, desto niedrigschwelliger gestaltet sich der Zugang zu den Angeboten. Die Webseiten der einzelnen Förderprogramme werden von den befragten Kommunen in OU 2 überwiegend als nützlich erachtet (siehe Abbildung 17). Vereinzelt wird der SKEW-Webseite aber eine mangelnde Übersichtlichkeit attestiert. Auch unverständliche Klickwege werden bemängelt (FTA 306).

Abbildung 17 Nützlichkeit der Webseiten von SKEW-Angeboten



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Auch wenn die Programmwebseiten der SKEW in der Informationsführung weitgehend ähnlich aufgebaut sind, differieren bestimmte Elemente. So sind Zusammenstellungen von häufig gestellten Fragen und deren Antworten (FAQs) nur bei Nakopa und FKPW anzutreffen (Stand: März 2022). Ein allgemeines einführendes Video zur Antragstellung ist bei KPF, KCS, Nakopa, SSP II Nahost und KEpol-Koordination zu finden. FKPW verfügt über ein spezifisches Einführungsvideo aus dem Jahr 2018 (Stand: März 2022). Seit 2022 werden weitere kurze Erklärvideos zur Projektdurchführung und zur Nachweiserstellung auf einer eigenen Unterseite zur Verfügung gestellt (Engagement Global/SKEW, 2022f), allerdings ohne eine Verlinkung mit den Programmwebseiten.

Transparenz und Verständlichkeit der Antragsverfahren

Während die Antragsverfahren von den meisten nutzenden Kommunen als weitgehend transparent und leicht verständlich angesehen werden, trifft diese Einschätzung bei Vertreter*innen sehr kleiner Kommunen weniger zu (siehe Abbildung 18). In der Gesamtschau halten zwar 39 Prozent der befragten Kommunen die Antragsverfahren der SKEW-Angebote für (eher) transparent und leicht verständlich; 33 Prozent bewerten

sie jedoch als (eher) nicht transparent und leicht verständlich. Dieses Verhältnis verschiebt sich bei Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen deutlich in Richtung „(eher) nicht transparent“ und „(eher) nicht leicht verständlich“ (siehe Abbildung 18).⁶¹

Abbildung 18 Transparenz und Verständlichkeit der Antragsverfahren bei SKEW-Angeboten



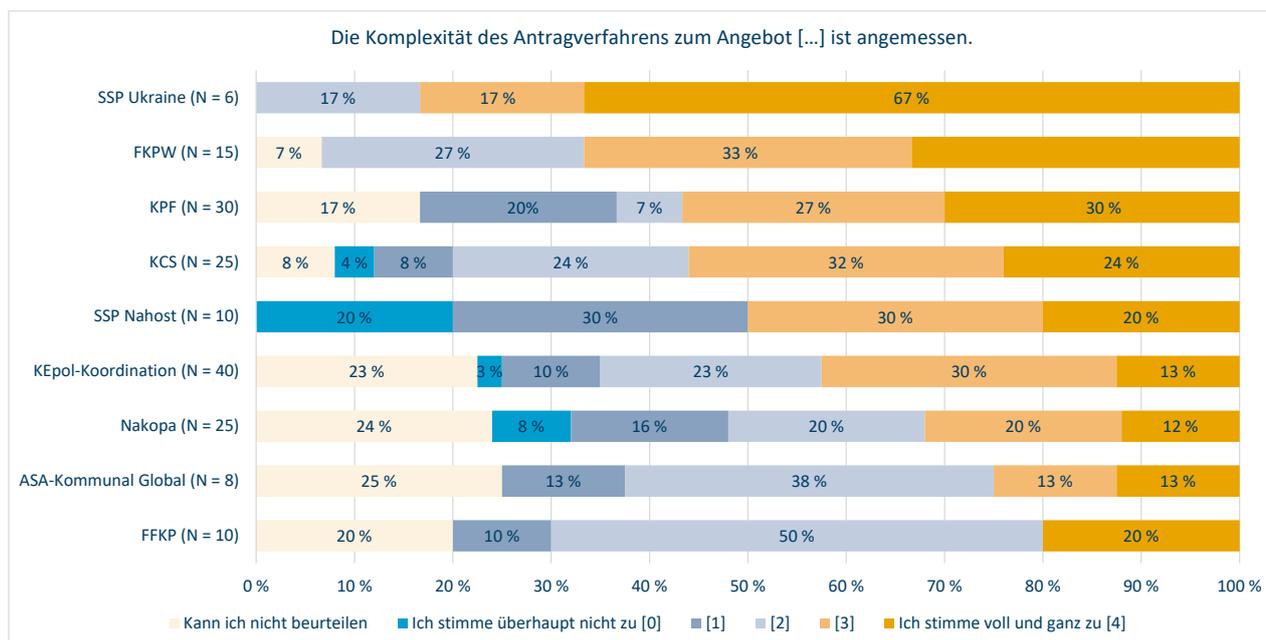
Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 77 bzw. 11. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

In der Einzelbewertung der Antragsverfahren für die jeweiligen Förderinstrumente zeigt sich, dass befragte Kommunen diese zwar in der Regel als (eher) transparent erachten, es aber je nach Förderinstrument auch Unterschiede gibt: Während beispielsweise die überwiegende Mehrheit der nutzenden Kommunen das Antragsverfahren des SSP Ukraine als transparent bewertet, trifft dies im Falle von Nakopa nur noch auf eine knappe Mehrheit zu.

Komplexität und Dauer der Antragsverfahren

In der Antragsphase sind ein- und zweistufige Verfahren zu unterscheiden. Während bei einstufigen Verfahren unmittelbar der volle Antrag gestellt wird, ist dem Vollantrag bei zweistufigen Verfahren eine Interessenbekundung vorgeschaltet. Die Antragsverfahren der einstufigen Förderinstrumente SSP Ukraine, KPF, KCS und SSP Nahost sind für die nutzenden Kommunen weniger komplex als die Antragsverfahren der zweistufigen Förderinstrumente KEpol-Koordination, Nakopa, ASA-Kommunal Global und FFKP (siehe Abbildung 19). Interessanterweise wurde auch die Komplexität des zweistufigen FKPW-Antragsverfahrens als vergleichsweise angemessen bewertet.

⁶¹ Zu beachten ist dabei, dass diese Frage nur denjenigen Kommunen gestellt wurde, die Antragsverfahren umgesetzt haben. Die Antworten lassen somit keinen Schluss darauf zu, ob eine geringe Transparenz und Verständlichkeit auch dazu geführt haben, dass Kommunen sich gar nicht erst für ein Angebot beworben haben.

Abbildung 19 Komplexität des Antragsverfahrens bei SKEW-Angeboten

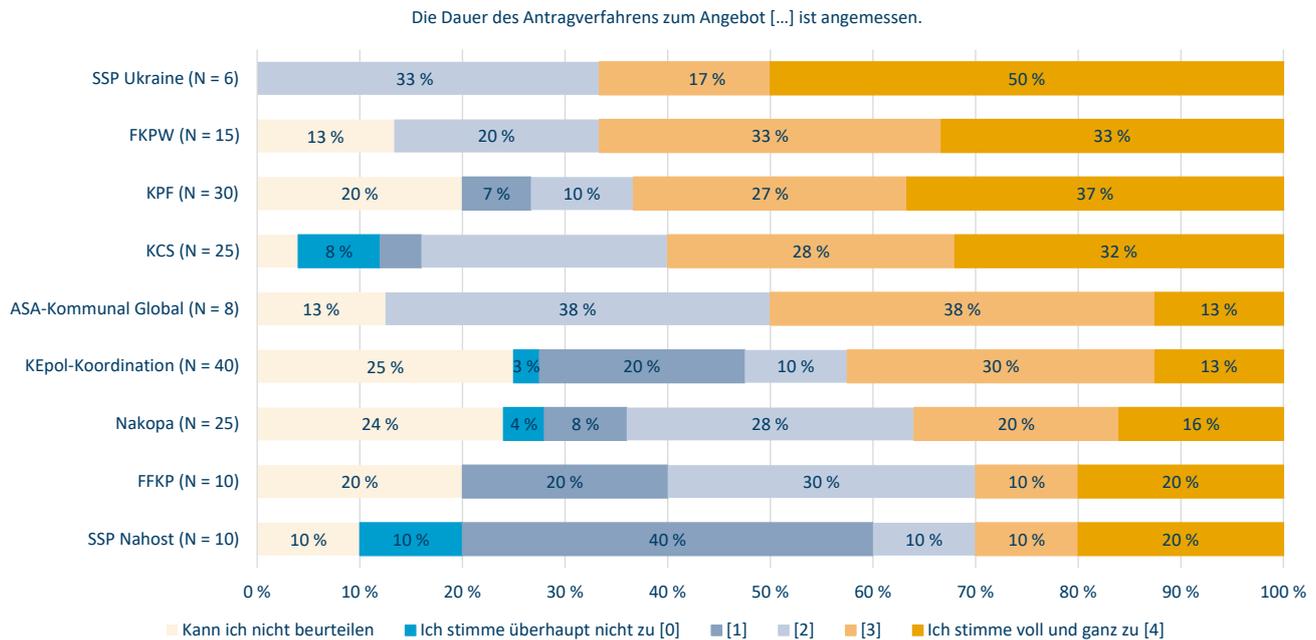
Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent. Die Bewertung zum SSP Ukraine fällt hier im Vergleich zu einem SKEW-internen Evaluierungsbericht von 2020 besser aus. Dort schätzten 45 Prozent der Befragten die Antragstellung als niedrigschwellig ein (Dok. 8).

Die Verfahrensdauer der Förderinstrumente SSP Ukraine, FKPW, KPF, KCS und ASA-Kommunal Global schätzen die befragten Kommunen als (eher) angemessen ein (siehe Abbildung 20). Bei den Förderinstrumenten KEpol-Koordination, Nakopa, SSP Nahost und FFKP wird die Verfahrensdauer als weniger angemessen betrachtet. Von den zweistufigen Förderinstrumenten wird FKPW hier mit Abstand am positivsten bewertet.⁶² Bei den einstufigen Förderinstrumenten wird das SSP Nahost mit Blick auf die Verfahrensdauer besonders kritisch gesehen.⁶³ Erstantragstellende bewerten das Antragsverfahren als komplexer und in der Dauer unangemessener als Mehrfachantragstellende, die von ihrer Routine profitieren. Dies zeigen Daten aus OU 2 sowohl beim einstufigen Angebot KPF als auch beim zweistufigen Angebot Nakopa.

⁶² Eine Besonderheit des FKPW-Förderinstrumentes ist, dass die Interessenbekundung durch eine deutsche Kommune bei der SKEW und in Kopie bei der GIZ eingereicht wird, die eigentliche Antragstellung aber durch die Partnerkommune über die GIZ erfolgt. Zu einer generell positiven Einschätzung des FKPW-Förderinstrumentes kam ein interner Midterm-Evaluierungsbericht der GIZ im Jahr 2020 (Dok. 10).

⁶³ Das SSP II Nahost ist im Vergleich zum SSP I Nahost komplexer und umfasst höhere Projektförderungen. Laut interner Monitoringdaten der SKEW (Dok. 13) nutzten im Evaluierungszeitraum 39 Kommunen das SSP I Nahost, während sieben Kommunen über das SSP II Nahost eine Förderung erhielten. Die Auswertung von OU 2 zeigt, dass ein Übergewicht an Befragten aus dem SSP II Nahost an der Gesamtzahl der zehn antwortenden Kommunen ausgeschlossen werden kann.

Abbildung 20 Dauer des Antragsverfahrens bei SKEW-Angeboten



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Ein kritischer Aspekt aus Sicht der Kommunen ist die mangelnde zeitliche Planbarkeit des Antragsverfahrens bei SKEW-Förderinstrumenten. Neben der beantragenden Fachabteilung sind oft weitere Organisationseinheiten – etwa die Kämmerei – involviert, die koordiniert werden müssen. Kommunen bräuchten hier mehr Planungssicherheit im zeitlichen Ablauf des Antragsprozesses, auch um die Einstellung oder Weiterbeschäftigung von Fachpersonal besser organisieren zu können (FI 29; GD 7). Informationen zur Verfahrensdauer auf den SKEW-Programmwebseiten variieren. Während bei den einstufigen Verfahren hierzu konkrete Angaben gemacht werden (zwischen sechs Wochen und drei Monaten vor Projektbeginn), fehlen entsprechende Aussagen bei den zweistufigen Verfahren. Des Weiteren thematisieren die Kommunen die Notwendigkeit kürzerer Reaktionszeiten der SKEW, da auch Zeit für eventuell erforderliche Abstimmungen mit den Partnerkommunen im Ausland eingeplant werden müsste (FI 3, 34). In einem internen Evaluierungsbericht der SKEW wird von Befragten bestätigt, dass die Antragstellung bei Nakopa deutlich schwieriger ist als beim SSP Ukraine und die Bewilligung sehr lange dauert, zum Teil bis zu acht Monaten (Dok. 8).

Digitalisierung der Antragsverfahren der SKEW

Auf Bundesebene reicht die Digitalisierung von Förderverfahren über 20 Jahre zurück. Das BMBF und das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMW) starteten 1999 das elektronische Antrags- und Angebotssystem „easy-Online“ (BMBF, 2006, S. 6). Mit dem ebenfalls browserbasierten Projektförder-Informationssystem „profi-Online“ steht Zuwendungsempfängern und Auftragnehmern eine Schnittstelle zum Verwaltungssystem „profi“ aufseiten der Zuwendungsgeber zur Verfügung. Damit kann ein Projekt vom Antrag bis zum Verwendungsnachweis digital bearbeitet werden (BMBF und DLR, 2015, 2021, S. 5). Neben BMBF und BMW nutzen sieben weitere Bundesministerien und das Bundeskanzleramt das easy-Online-Portal für ihre Fördermaßnahmen (Stand: Februar 2022; BMBF und DLR, 2022a), darunter das BMU mit seiner „Kommunalrichtlinie“.

Das BMZ macht von dem Portal keinen Gebrauch und folgt damit nicht dem freiwilligen Digitalisierungsgrundsatz „Einer für Alle“ (EfA) des Bundes. Im Vergleich zu den oben genannten Förderbereichen bzw. Zuwendungsgebern begann die Digitalisierung von Förderverfahren bei der SKEW deutlich später, wobei sie auf eine Engagement-Global-interne Portallösung setzt. Erste Grundlagen zur Digitalisierung wurden bei Engagement Global ab 2013 mit der Implementierung der Software für Prozess- und Antragsmanagement (PAM) bei den Programmen „Förderprogramm entwicklungspolitische Bildung“ (FEB) und „bengo“ (Beratungs- und Projektförderungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit) gelegt, wobei es jeweils zu einer Insellösung kam. Seit 2018 kommt eine flexiblere Förderprojekt-Software (FöPro) zum Einsatz (Schwedersky et al., 2020, S. 48–49). Nach Auskunft der SKEW gehen Überlegungen zu einer Digitalisierung der Antragsverfahren und der Abwicklung der Förderung bis ins Jahr 2016 zurück (Dok. 43). Das ursprünglich für 2019 geplante Online-Antragsportal des KPF wurde 2021 eingeführt (EI 36; Dok. 19, 20). Die 2021 von der SKEW angekündigte onlinebasierte Antragstellung für die Angebote KEpol-Koordination und Nakopa ging im Februar 2022 an den Start (PK 1; Dok. 53; Engagement Global, 2022b). Trägerprüfung und Interessenbekundung sind im Portal vorgeschaltet.

Die Antragstellung zu den Angeboten SSP II Nahost, KCS, deutsch-ukrainische Partnerschaftsvorhaben (unter dem KPF-Dach) und FKPW erfolgt jedoch weiterhin per E-Mail bzw. Post (Stand: September 2022). Die Gründe hierfür sind nach Auskunft der SKEW vielfältig (PK 16). So wird das KCS 2022 auslaufen, sodass eine Digitalisierung unnötige Kosten generiert hätte. Die „Initiative Kommunales Know-how für Nahost“ (IKKN) wird ebenfalls auslaufen, allerdings könnten Projektanträge zukünftig über Nakopa eingereicht werden. Das Ukraine-Partnerschaftsprogramm wurde sehr kurzfristig eingerichtet (siehe auch Abschnitt 4.1), sodass es so schnell nicht digital abgebildet werden konnte. Bei FKPW möchte die SKEW die schriftliche Interessenbekundung beibehalten, um zu vermeiden, dass teilnehmende Kommunen in zwei Antragsportalsystemen arbeiten müssen, da der Antrag bei der GIZ eingereicht wird. Die drei SKEW-Angebote KPF, Nakopa und KEpol-Koordination sind in einem FöPro-Online-Portal zusammengefasst, zu dem auch einzelne Förderinstrumente aus den Fachbereichen 1 „Austausch- und Entsendeprogramme“ und 2 „Bildungsprogramme, Förderung Inlandsprojekte“ von Engagement Global gehören. Des Weiteren wäre es nach Ansicht von KEpol-Koordinator*innen und der SKEW sinnvoll, das digitale Angebot auch auf die Verwendungsnachweise auszuweiten (Dok. 39, 53).

Das BMZ sieht ein großes Eigeninteresse der SKEW an der Digitalisierung und betont die zu erwartenden Erleichterungen für Kommunen (EI 35). Dabei wird auf die positiven Erfahrungen mit der Online-Bewerbungsplattform für den Wettbewerb „Hauptstadt des fairen Handels“ verwiesen.⁶⁴ Nach der 2021 erfolgten Einführung des digitalen Antragsverfahrens des KPF erwartet das BMZ vor der weiteren Digitalisierung komplexerer Förderinstrumente eine Überprüfung der gesammelten Erfahrungen (EI 35; Stand: Oktober 2021).

Wenngleich SKEW und BMZ eine positive Bilanz der bisherigen Digitalisierungsschritte ziehen, werden Defizite deutlich. Vor einer Digitalisierung sollte generell eine Vereinfachung der Antragsverfahren angestrebt werden, um den Aufwand für die Programmierung, aber auch für die Antragstellung zu verringern. Ansonsten müssten spätere Verfahrensverbesserungen in einem bestehenden Softwarerahmen aufwendig digital umgesetzt werden. Eine solche vorgelagerte Vereinfachung hat beim KPF-Antragsportal nicht stattgefunden.⁶⁵

Der Beginn der Digitalisierung des KPF wird von kommunaler Seite positiv eingeschätzt. Allerdings werden mit Blick auf die Digitalisierung der Förderinstrumente auch weitere Anforderungen genannt. So sollten Antragsverfahren nach Einschätzung der Kommunen zukünftig komplett papierlos erfolgen. Des Weiteren sollte die Digitalisierung zu einer Verschlankung im Berichtswesen beitragen – beispielsweise durch eine den Umfang limitierende Online-Eingabe – und ein Modul zur Projektabrechnung beinhalten (GD 5,7). Eine Online-Abrechnung könnte bei Auslandsprojekten das häufiger auftretende Problem nicht korrekt angegebener Umrechnungskurse beseitigen.

⁶⁴ Zum zehnten Wettbewerb wurde 2021 eine Online-Bewerbungsplattform eingerichtet (Engagement Global/SKEW, 2022g).

⁶⁵ Dass Digitalisierung ein umfassendes Konzept darstellt, wurde in einem „Spruch des Monats“ des SKEW-Newsletters „Eine-Welt-Nachrichten“ verdeutlicht: „Einen Planungsprozess zu digitalisieren, bedeutet auch immer, neu darüber nachzudenken, wie dieser Prozess eigentlich funktioniert und wer welche Rolle in diesem Prozess hat“ (Engagement Global/SKEW, 2022i).

Usability-Studie des KPF-Antragsportals

Um mehr über die Nutzungsfreundlichkeit der Antragsverfahren zu erfahren, untersuchte diese Evaluierung das erste digitale Förderverfahren der SKEW (das KPF-Antragsportal) im Rahmen einer Usability-Studie. Bestandteile der Studie waren ein Usability-Test mit kommunalen Proband*innen und eine heuristische Prüfung durch einen ausgewiesenen Experten für *Usability and User Experience* (UUX). Zusätzlich wurden Antragsverfahren zum KPF in einer Gruppendiskussion mit kommunalen Vertreter*innen erörtert (siehe Abschnitt 3.4).

Der Usability-Test legte eine hohe Fehleranfälligkeit und mehrere Defizite des KPF-Antragsportals offen. So traten im Antragstool sehr häufig Bearbeitungsfehler auf. Im Design wurden Defizite aufgrund einer langen, wenig übersichtlichen Antragsstrecke sowie eine mangelnde Konsistenz zwischen den Bereichen „Trägerprüfung“ und „Projektantrag“ festgestellt. Seitenleisten und Farbschemata erschienen zu überladen, Dialogkonzepte zu uneinheitlich, Beschreibungstexte zu umfangreich und die Trennung von Informationseingabe und -ausgabe zu unscharf. Weiterhin wurde eine ausreichende Verzahnung von Programmwebseite und Antragstool vermisst (Nutzende gelangen nicht unmittelbar von der Programmwebseite auf das KPF-Antragsportal). Zudem ist der Link „Zur Förderprojektsoftware“ auf der Programmwebseite irreführend, da hier die Erwartung genährt wird, dass zur Antragstellung eine Software heruntergeladen werden muss (Dok. 65).

Die generelle Nutzungsfreundlichkeit des KPF-Antragsportals wird im Usability-Test von Proband*innen als befriedigend bewertet. Hingegen wird das Nutzungserlebnis (*User Experience*)⁶⁶ mit dem digitalen Antragsverfahren als sehr niedrig eingestuft. Die Bewertung der Nutzungsfreundlichkeit anhand des standardisierten Fragebogens zur *System Usability Scale* (SUS; Bangor et al., 2009), der im Usability-Test verwendet wurde, ergab 54 von 100 möglichen Punkten. Diese Bewertung liegt am unteren Rand des noch akzeptablen Bereiches (Dok. 65). Die Proband*innen nutzten zudem den *User Experience Questionnaire* (UEQ) nach Schrepp (2019). Die Bewertung für die Dimensionen „Attraktivität“, „Durchschaubarkeit“, „Effizienz“, „Steuerbarkeit“ und „Originalität“ fiel in die Kategorie „schlecht“, während die Dimension „Stimulation“ als „unterdurchschnittlich“ bewertet wurde. Auf Basis dieser Ergebnisse folgert der Gutachter, dass eine reine Überführung der analogen Formulare in einen elektronischen Antragsprozess nicht zielführend wäre.

Auf Basis der heuristischen Prüfung nach Nielsen (1994) kommt der Gutachter zu dem Schluss, dass beim KPF-Antragsportal zahlreiche Aspekte bisher nicht ausreichend berücksichtigt werden (Dok. 65). Beispielhaft wurde beim Prinzip „Sichtbarkeit des Systemstatus“ festgestellt, dass aus dem Antragsportal nicht hervorgeht, ob in Formularteilen noch ungespeicherte Informationen vorhanden sind. Im Kontext des Prinzips „Konsistenz und Standards“ fällt auf, dass sich die grundlegenden Bedienkonzepte und -logiken auf der Programmwebseite und im Antragsportal unterscheiden, was den Arbeitsfluss stören kann. Nach Ansicht des Gutachters sollten die Erfahrungen aller Verfahrensbeteiligten genutzt werden, um ein Demonstrationsmodell (*Minimum Viable Product* bzw. *Mockup*) für den KPF zu entwerfen, das für die Digitalisierung weiterer Antragsstrecken nutzbar gemacht werden könnte.

⁶⁶ Der Begriff „Nutzungserlebnis“ (*User Experience*) ist wie folgt definiert: „Wahrnehmungen und Reaktionen einer Person, die aus der tatsächlichen und/oder der erwarteten Benutzung eines Produkts, eines Systems oder einer Dienstleistung resultieren“ (DIN EN ISO 9241-210, 2019).

Die administrativen Prozesse der Antragstellung im Vergleich

In der vergleichenden Betrachtung schneiden die Antragsverfahren anderer Fördermittelgeber besser ab als die Antragsverfahren der SKEW. So bewerteten 38 Prozent der befragten Kommunen in OU 2 die Antragsverfahren anderer Zuwendungsgeber als (eher) transparenter und leichter verständlich.⁶⁷ Andererseits hebt sich die Wahrnehmung der befragten Kommunen zu den Antragsverfahren der SKEW-Angebote positiv von denen zu EU-Förderinstrumenten ab. Beispielsweise bietet die SKEW eine Beratung an und erlaubt im Gegensatz zu EU-Förderinstrumenten Anpassungen im laufenden Antragsverfahren (GD 7).

Die Analyse von Förderinstrumenten anderer Zuwendungsgeber zeigt Lernmöglichkeiten auf, die von der SKEW noch stärker genutzt werden können, um ihre Angebote besser auszugestalten. Aufgrund der Bedeutung und Vergleichbarkeit der Angebote wurde das SKEW-Angebot KEpol-Koordination dem BMU-Angebot zu kommunalen Klimaschutzmanager*innen gegenübergestellt (siehe auch Abschnitt 5.2).⁶⁸ Dabei erfüllte die Programmwebseite des BMU-Angebots 59 Prozent und die des SKEW-Angebots 44 Prozent des für den Vergleich entworfenen Kriterienrasters zur Funktionalität (siehe Anhang, Abschnitt 12.4). Die Programmwebseite des SKEW-Angebots punktete durch die Angabe des Gesamtvolumens des Fördertopfes, eine schriftliche Kurzanleitung zur Antragstellung und die Vorstellung von Projektbeispielen. Für das bessere Abschneiden der BMU-Programmwebseite sorgten ein angebotsübergreifender Formularschrank, eine Übersicht der administrativen Anforderungen für den gesamten Projektzyklus, eine Online-Sprechstunde zur Beratung, ein Mentoring für Erstantragstellende sowie ein digitales Verfahren zur Antragstellung und zum Verwendungsnachweis.

Der Vergleich von Förderinstrumenten der SKEW mit Förderinstrumenten anderer öffentlicher Zuwendungsgeber (siehe Tabelle 3) ergab, dass kein einzelnes Programm als Goldstandard für die Webseitengestaltung zu sehen ist. Vielmehr zeigt sich, dass die unterschiedlichen Webseiten jeweils spezifische Elemente guter Praxis beinhalten, aus denen Effizienzgewinne für Antragstellende und auch für die SKEW selbst hervorgehen können. Diese Effizienzgewinne können in einer verlässlichen Planung, einer Arbeitsvereinfachung, einer Verringerung des Beratungsbedarfs, dem Vermeiden aussichtsloser Anträge, einer Ressourcenschonung und einer besseren Passgenauigkeit von Projektideen bestehen.

Tabelle 3 Beispiele guter Praxis zur Verbesserung der Webseiten der SKEW-Förderinstrumente

Funktionalität	Gute Praxis	Zuwendungsgeber/ Programm	Effizienzgewinn für Antragstellende
Informationsbereitstellung zum Förderverfahren	Zeitliche Angaben zur Länge der Antrags-/ Bewilligungsphasen bis zum Förderbeginn	EU Horizon 2020 Grant Lifecycle mit TTI*, TTS**, TTG*** (EU, 2016); EZ-Kleinprojektfonds Sachsen (Stiftung Nord-Süd-Brücken, 2022)	Verlässliche Planung
	Angaben zum Stand der Mittelauslastung	EZ-Kleinprojektfonds Sachsen (Stiftung Nord-Süd-Brücken, 2022)	Vermeidung einer aussichtslosen Antragstellung bei vollständiger Mittelausschöpfung
Hilfen zur Antragstellung	Ausführliches Video-Tutorial	BMU/Kommunalrichtlinie für das easy-Online-Portal (PtJ, 2017)	Arbeitsvereinfachung und geringerer Beratungsbedarf

⁶⁷ Die Gesamtzahl bei dieser spezifischen Frage von OU 2 betrug N = 37. Die Gruppe der verglichenen Zuwendungsgeber setzte sich vor allem aus dem BMU mit dem Projektträger Jülich (PtJ), Landeseinrichtungen wie der Stiftung Entwicklungs-Zusammenarbeit Baden-Württemberg (SEZ) sowie privaten Stiftungen wie der Robert-Bosch-Stiftung zusammen.

⁶⁸ Das BMU-Angebot der kommunalen Klimaschutzmanager*innen im Rahmen der Kommunalrichtlinie diente als Blaupause zur Konzeption des SKEW-Angebots KEpol-Koordination (Dok. 28, 42, 43).

	Programmspezifische FAQ (Fragen- und Antwortsammlung)	BMU/KoMoNa (ZUG, 2022a)	Arbeitsvereinfachung und geringerer Beratungsbedarf
Prozess des Antragsverfahrens	Zweistufiges Skizzen- und Antragsverfahren	BMU/KoMoNa (ZUG, 2022b)	Höherer Fördererfolg nach Aufforderung zur Antragstellung
	Elektronische Signatur statt papierbasiertem Bestätigungsverfahren	Programme des BMBF, BMWi, BMU unter anderem über das easy-Online-Portal (BMBF und DLR, 2020)	Arbeitsvereinfachung und Ressourcenschonung
Vertiefende Zusatzinformationen und Vernetzungsangebote	Webbasierte, programmübergreifende Datenbank zu geförderten Projekten	Förderkatalog des BMBF, BMU, BMWi, BMEL, BMVI, BMJV (BMBF und DLR, 2022b)	Bessere inhaltliche Passgenauigkeit von Projektideen im institutionellen und regionalen Kontext

Anmerkung: * *Time to Inform* – Zeitraum bis zur Information über die Förderentscheidung, ** *Time to Sign* – Zeitraum bis zur Unterzeichnung des Fördervertrags, *** *Time to Grant* – Zeitraum bis zum Förderbeginn.

EF 3.1: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der Antragstellung nutzungsfreundlich?

- AN 3.1.1: Die geförderten Kommunen bewerten die Angebote und Prozesse der SKEW als nutzungsfreundlich.

Bewertung: Teilweise erfüllt

*Während die meisten nutzenden Kommunen die Antragsverfahren als weitgehend transparent und leicht verständlich ansehen, trifft diese Einschätzung bei Vertreter*innen von sehr kleinen Kommunen weniger zu. Zweistufige Förderinstrumente werden als deutlich komplexer wahrgenommen als einstufige Angebote. Erstantragstellende bewerten das Antragsverfahren als komplexer und in der Dauer unangemessener als Mehrfachantragstellende. Die Antragsverfahren bei zweistufigen Förderinstrumenten dauern sehr lange.*

- AN 3.1.2: Im Rahmen der Usability-Studie werden die Angebote und Prozesse der SKEW als nutzungsfreundlich eingeschätzt.

Bewertung: Teilweise erfüllt

*Die Usability-Studie zum KPF-Antragsportal zeigt auf, dass Proband*innen und ein externer Experte die Nutzungsfreundlichkeit als noch akzeptabel einschätzen. Es wurden aber Verbesserungspotenziale identifiziert, die für das bereits digitalisierte KPF-Antragstool sowie für eine folgende Digitalisierung weiterer Förderinstrumente relevant sind. Hilfreich wäre es, Antragsprozesse vor der Digitalisierung stärker zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.*

- AN 3.1.3: Im Vergleich zu den administrativen Prozessen zur Antragstellung der Fördermaßnahmen anderer Akteure schneidet die SKEW mit Blick auf Nutzungsfreundlichkeit besser ab.

Bewertung: Kaum erfüllt

*Kommunen bewerten Antragsverfahren anderer Zuwendungsgeber im Vergleich zu denen der SKEW als transparenter und leichter verständlich. In der Digitalisierung der Förderverfahren hat die SKEW im Vergleich zu anderen Förderprogrammen des Bundes einen deutlichen Nachholbedarf. Gleichzeitig hebt sich die SKEW mit Blick auf das Beratungsangebot und die Anpassungsmöglichkeiten im Antragsverfahren nach Ansicht kommunaler Vertreter*innen positiv von EU-Förderinstrumenten ab. Die zahlreichen Beispiele guter Praxis aus Angeboten anderer Förderinstitutionen zeigen indes Lernpotenziale auf, deren Ausschöpfung die Nutzungsfreundlichkeit der SKEW-Angebote erhöhen könnte.*

6.2 Verhältnismäßigkeit

EF3.2: Inwiefern ist der administrative Aufwand von Antragstellung und Berichterstattung verhältnismäßig?

- AN 3.2.1: Die geförderten Kommunen bewerten den mit der Antragstellung und Berichterstattung verbundenen Aufwand als im Verhältnis zum Nutzen der Förderung angemessen.
- AN 3.2.2: Im Vergleich mit den administrativen Prozessen zur Antragstellung und Berichterstattung in Fördermaßnahmen anderer Akteure schneidet die SKEW mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen besser ab.

„Verhältnismäßigkeit“ meint, dass Aufwand und Nutzen einer Förderung in einem angemessenen Verhältnis stehen sollten. Der „administrative Aufwand“ beschreibt dabei den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Beteiligung an einem SKEW-Angebot entstehen.⁶⁹ Der unmittelbare Nutzen einer Förderung ist in den zugesprochenen Fördergeldern zu sehen. Ein mittelbarer Nutzen kann aus einer weiteren Verankerung entwicklungspolitischer Themen in der Kommune entstehen. Auch ein Kompetenzgewinn des Verwaltungspersonals in der Akquise von Fördermitteln kann einen mittelbaren Nutzen darstellen.

In der Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik ist die Frage der Verhältnismäßigkeit des administrativen Aufwands zentral. Entwicklungspolitisches Engagement stellt für deutsche Kommunen, die ohnehin eine relativ hohe Bürokratielast durch verpflichtende Aufgaben zu tragen haben (Junkernheinrich et al., 2021), eine zusätzliche und freiwillige Aufgabe dar. Die Kommunen verfügen zwar im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung oder staatlichen Auftragsverwaltung über vielfältige Erfahrungen im Umgang mit öffentlichen Mitteln und bürokratischen Prozessen, jedoch stellen antragsgebundene Projektförderungen eher die Ausnahme dar.

Den rechtlichen Rahmen für Projektförderungen bilden als „Ankernormen“ des Zuwendungsrechts die Paragraphen 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und ihre zugehörigen allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Mayer, 2021, S. 37; Molina Vogelsang et al., 2022, S. 17–18). Die Bundesregierung strebt laut Koalitionsvertrag an, die Vergabe- und Förderrichtlinien des BMZ zu vereinfachen (SPD et al., 2021, S. 152). Im Kontext der Bundesförderung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland sollen beim Mittelabruf die Hürden für Kommunen gesenkt werden. Auch sollen besondere Regelungen für finanzschwache Kommunen durch Reduzierung des Eigenanteils oder dessen Ersatz getroffen und die Überjährigkeit von Förderungen weiterhin ermöglicht werden (SPD et al., 2021, S. 127).⁷⁰ Diese Ansätze im Umgang mit Kommunen sind auch für den Verantwortungsbereich des BMZ relevant.

Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen bei den Antragsverfahren

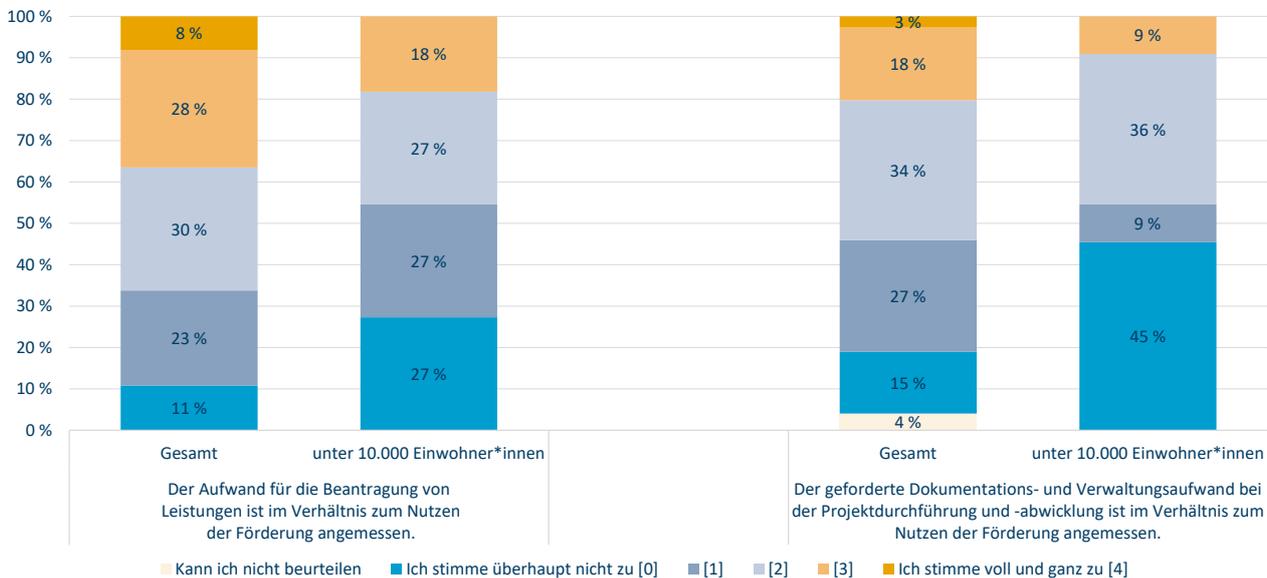
Ein hoher Aufwand für die Beantragung von Leistungen kann Kommunen davon abhalten, die Angebote der SKEW zu nutzen. In OU 1 wurde ein nicht vertretbarer Aufwand als Hauptgrund dafür genannt, die Angebote der SKEW nicht zu nutzen.⁷¹ Insgesamt betrachten in etwa gleich viele der in OU 2 befragten Kommunen den Aufwand für die Antragstellung als (eher) angemessen (36 Prozent) und als (eher) unangemessen (34 Prozent; siehe Abbildung 21). Dabei nehmen kleine Kommunen und solche, die erstmals einen Antrag stellen, den notwendigen Aufwand als besonders hoch wahr.

⁶⁹ Die Definition ist an § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates – NKRK angelehnt.

⁷⁰ Die Ausführungen des Koalitionsvertrages sind im Kontext der jüngeren Diskussionen zur Entbürokratisierung zu sehen (Bundeskanzleramt, 2021; Bundeskanzleramt und Statistisches Bundesamt, 2010; Junkernheinrich et al., 2021; Kuhlmann, 2021; Nationaler Normenkontrollrat, 2021). Da Haushalts- und Zuwendungsrecht von Bund und Ländern im Wesentlichen identisch sind, ist der Diskussionsbeitrag der Länder nicht zu unterschätzen (Mayer, 2021, S. 37).

⁷¹ In OU 1 nannten Kommunen auf die Frage, welche Gründe einer Kooperation mit der SKEW entgegenstehen könnten, den nicht vertretbaren Aufwand, der mit der Beantragung von Leistungen bzw. der Teilnahme an einem Projekt verbunden ist, als Hauptgrund (N = 15). Als zweithäufigster Grund wurde eine geänderte Prioritätensetzung in der Kommune genannt (N = 12).

Abbildung 21 Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen bei der Beantragung, Durchführung und Abwicklung von Projekten



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. Aufwand für die Beantragung von Leistungen: N = 77 bzw. 11; Dokumentations- und Verwaltungsaufwand: N = 74 bzw. 11. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Die qualitativen Aussagen bestätigen die Befunde aus den Online-Umfragen und sprechen dabei besonders technisch-organisatorische Aspekte der Verhältnismäßigkeit an. Viele Kommunen kritisieren einen hohen administrativen Aufwand (FI 14; GD 5; FTA 271, 286, 301; Dok. 4, 30; Steffen, 2018, S. 37, 46).⁷² Die Differenz in der Bewertung zwischen größeren und kleineren Kommunen (siehe Abbildung 21) lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass Großstädte in der Regel über eine spezielle Abteilung für die Akquise von Fördergeldern sowie über umfassende Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit verfügen, während kleinere Kommunen häufig mehrere, teils arbeitsintensive Rückfrageschleifen mit der SKEW benötigen (FI 2, 3, 7, 11, 13, 14, 29, 33; GD 4, 5). Auf Kritik stößt oft, dass bei mehrjährigen Projekten schon im Antrag eine sehr detaillierte und zeitlich fixierte Vorausplanung vorgelegt werden muss, deren spätere Änderung ebenfalls mit hohem Aufwand verbunden ist (EI 11, 12, 23; FI 1, 3, 4, 11, 15; GD 1, 2, 7; FTA 134, 147, 152, 159; Dok. 43).⁷³ Zudem vermissen die Kommunen im Prozess, dass Rückfragen durch die SKEW gebündelt geklärt werden (GD 5). Gelegentlich sind kleine Kommunen bei der Antragstellung auf die Expertise von sachkundigen Ehrenamtlichen angewiesen (FI 3). Insbesondere Erstantragstellende stehen vor großen Hürden, die nach Ansicht betroffener Kommunen durch eine persönliche Betreuung durch Förderlots*innen der SKEW verringert werden könnten (EI 12; FI 4; GD 4, 7).

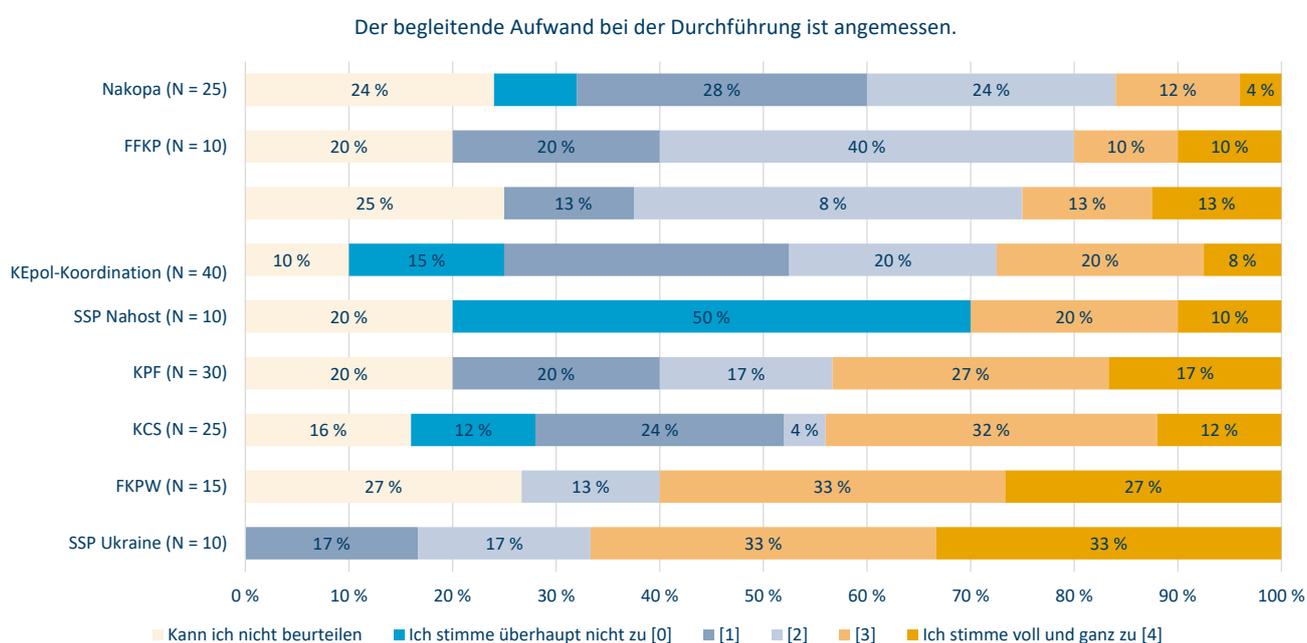
⁷² In Studien (unter anderem des Deutschen Landkreistages) und in Programmevaluierungen der SKEW wird ebenfalls auf die hohe Bürokratielast für Kommunen hingewiesen (Deutscher Landkreistag, 2020, S. 36; Elsäßer, 2019, S. 21; Engagement Global/SKEW, 2016b, S. 21; Führ und Schnaidt, 2015, S. 18; Dok. 8).

⁷³ Diesen Befund hebt auch die Studie des DIE hervor (Marschall et al., 2021, S. 126).

Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen bei der Durchführung und Abwicklung von Projekten

Als kaum angemessen bewerteten Kommunen in OU 2 den Dokumentations- und Verwaltungsaufwand bei der Projektdurchführung und -abwicklung im Verhältnis zum Nutzen der Förderung.⁷⁴ Dies trifft insbesondere auf kleine Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen zu (siehe Abbildung 21). Dabei variieren die Einschätzungen je nach bewertetem Förderinstrument: Während beim SSP Ukraine und bei FKPW der Aufwand von den befragten Kommunen als überwiegend angemessen eingeschätzt wird, ist die Zustimmung bei anderen Förderinstrumenten deutlich geringer (siehe Abbildung 22). Tendenziell bewerten die befragten Kommunen zweistufige und großvolumige Förderinstrumente bezogen auf die Angemessenheit des Aufwands schlechter als einstufige und kleinvolumige Förderinstrumente. Der Dokumentations- und Verwaltungsaufwand wird von Erstantragstellenden im Vergleich zu Mehrfachantragstellenden als besonders hoch angesehen.

Abbildung 22 Angemessenheit des Aufwands bei der Durchführung von SKEW-Angeboten



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Die Befunde aus den qualitativen Daten skizzieren die spezifischen Herausforderungen in den verschiedenen Phasen der Projektdurchführung und -abwicklung noch einmal detaillierter. Interviewpartner*innen aus den Kommunen zeigten generell Verständnis für die notwendige Dokumentationspflicht im Umgang mit öffentlichen Geldern (FI 3; GD 5). Dennoch sei der Prozess an vielen Stellen aufwendig. Basierend auf den qualitativen Daten lassen sich differenzierte Aussagen zu drei Dimensionen (technisch-organisatorisch, förderpolitisch, zuwendungsrechtlich) treffen.

Die **technisch-organisatorische Dimension** bezieht sich insbesondere auf die Phase der Antragstellung. In den qualitativen Daten zeigen sich folgende Aspekte:

⁷⁴ Diese Einschätzung der Kommunen zur Verhältnismäßigkeit des Aufwands für den Einsatz der Förderinstrumente im Bereich der personellen und finanziellen Unterstützung deckt sich mit übergreifenden Einschätzungen zur Verhältnismäßigkeit des geforderten Dokumentations- und Verwaltungsaufwands bezogen auf das gesamte Leistungsangebot (SKEW-Gesamtprogramm), welche in OU 1 abgefragt wurden.

- Bemängelt werden komplizierte Abrechnungsformulare, die durch die Mehrfacheingabe von Standardinformationen zum Teil Mehrarbeit verursachen (EI 11, 29; GD 7; FTA 59, 139, 149; Dok. 4).
- Nötige Übersetzungen von Standardkooperationsvereinbarungen in mehrere Sprachen erhöhen den Aufwand für die Kommunen (FI 33). Die Möglichkeit, Übersetzungshilfen der SKEW in Anspruch zu nehmen, ist bei den Kommunen wenig bekannt (PK 12, Molina Vogelsang et al., 2022, S. 29–30).

Die **förderpolitische Dimension** umfasst die Gestaltung der ministeriellen Haushaltsführung beispielsweise mittels einer verstärkten Steuerung durch Verpflichtungsermächtigungen. Ein weiterer Aspekt ist die konkrete Ausgestaltung von Förderrichtlinien⁷⁵ im Rahmen der BHO durch den Zuwendungsgeber. Aus den qualitativen Befunden ergeben sich folgende Aspekte:

- Die verpflichtende Übernahme von Haftungsrisiken bei der Verwendung von Bundesmitteln im Ausland erachten interviewte deutsche Kommunen als schwierig. Müssen Fördermittel zurückerstattet werden, würde sich der Eigenanteil der Kommunen erhöhen, wodurch ein hoher Rechtfertigungsdruck gegenüber der Kommunalpolitik und den Bürger*innen entstehen könnte (EI 11; FI 3; FTA 267). Auf die Problematik von Haftungsrisiken wurde von kommunaler Seite auch in der Programmkommission der SKEW aufmerksam gemacht (Dok. 55). Eine direkte Förderbeziehung der ausländischen Kommune zur SKEW und eine damit verbundene staatliche Risikoübernahme besteht im Rahmen der aktuellen privatrechtlichen Weiterleitungsregelung nicht, könnte aber zu einer Risikoentlastung für deutsche Kommunen beitragen (Molina Vogelsang et al., 2022, S. 44). Nach Auffassung der SKEW ist aus rechtlichen Gründen allerdings keine direkte Förderbeziehung zu ausländischen Kommunen möglich (PK 15).
- Die benötigte Sicherstellung des Eigenanteils von zumeist 10 Prozent (siehe Abschnitt 2.4, Tabelle 1) kann eine Hürde für kleine und finanzschwache Kommunen darstellen (EI 17, 23, 27; FTA 285; Dok. 54; Groß et al., 2016, S. 59). In diesem Zusammenhang könnte die Anrechnung von ehrenamtlichem Engagement für eine Entlastung sorgen, wie in der Studie von Molina Vogelsang et al. (2022, S. 46) angeregt wurde. Diese Praxis ist analog bei Vereinen in der öffentlichen Kultur- und Sportförderung gängig. Alternativ könnte nach Ansicht der SKEW das ehrenamtliche Engagement über eine zusätzliche Verwaltungskostenpauschale anerkannt werden, wenn zivilgesellschaftliche Partner über die sogenannte Ein-Drittel-Regelung Weiterleitungsmittel erhalten (PK 15; siehe auch Abschnitt 7.5).
- Aufgrund der fehlenden strukturierten Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten können Ineffizienzen im Prozess nicht hinreichend rückgekoppelt werden. Die Möglichkeit für Kommunen, Bürokratielasten an die SKEW zu kommunizieren, besteht formal über ihre Beteiligung im Programmbeirat. Der Programmbeirat fungiert mittlerweile allerdings eher als Informations- und Austauschgremium denn als Beratungsorgan (siehe Abschnitt 4.3).

In der **zuwendungsrechtlichen Dimension** zeigen sich weitere Aspekte des administrativen Aufwands. Haushalts- und Zuwendungsrecht bilden für Bund und Länder den Rahmen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder durch Zuwendungsempfänger (Mayer, 2021, S. 36). Dieser Rahmen ist für das BMZ und die SKEW verbindlich und wird ausdrücklich von den Kommunen respektiert. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens bestehen jedoch Möglichkeiten, den administrativen Aufwand zu verringern und so Hemmnisse für ein entwicklungspolitisches Engagement der Kommunen zu überwinden. Die Ergebnisse der qualitativen Erhebung weisen auf folgende Aspekte hin:

- Der administrative Hauptaufwand bei Projekten mit längerer Laufzeit liegt nach Einschätzung der Kommunen in der Abrechnung bzw. der Nachweisführung, in einem zu ausführlichen Berichtswesen im Kontext von Zwischen- und Endverwendungsnachweisen sowie in der Beantwortung von Nachfragen der SKEW (EI 11, 12, 13, 30; FI 2, 5, 6, 7, 14, 29, 32, 35; GD 2, 3, 6, 7, 8; FTA 23, 46, 142, 146, 152, 299, 301, 320; Dok. 4, 19).

⁷⁵ In einer Förderrichtlinie werden unter anderem die Zuwendungsart, die Finanzierungsart (Anteils- oder Vollfinanzierung), die Förderhöhe, Förderlaufzeiten, das Verfahren und eventuelle, begründete Abweichungen festgelegt.

- Cursorische und vertiefte Prüfungen bedeuten für die Kommunen zusätzlichen Aufwand, da Rückfragen bzw. Nachforderungen erst Monate nach der eigentlichen Prüfung erfolgen (FI 13, 34; GD 7). Kritisch wird auch die obligatorische vertiefte Prüfung für sämtliche Projekte erstantragstellender Kommunen gesehen (FI 34).
- Im derzeitigen sogenannten Anforderungsverfahren müssen die Mittel durch die Kommunen mit einem größeren zeitlichen Vorlauf beantragt werden. Dies geht einher mit starren bzw. zu kurzen Verausgabungsfristen, die bei verspäteter Mittelverausgabung mögliche Strafzinsveranlagungen nach sich ziehen können (EI 18; FI 9, 14, 32; GD 7, 8; Dok. 4, 30). Ein sogenanntes Abrufverfahren steht bei der SKEW nicht zur Verfügung, würde den Kommunen allerdings Erleichterung verschaffen, da sie die Mittel ihrem Bedarf entsprechend erst dann anfordern könnten, wenn diese tatsächlich benötigt werden.⁷⁶
- Vergabeverfahren in den Partnerkommunen erweisen sich vor dem Hintergrund des deutschen Vergaberechts als komplex und aufwendig (EI 2, 16; FI 3, 16, 33; PI 3, 4, 5, 6; GD 3, 6; Steffen, 2018, S. 33).
- Bei Minderausgaben muss am Projektende per Antrag eine Rückerstattung getätigt werden (FI 7). Zielführender wäre ein in der Forschungsförderung üblicher Schlusszahlungsvorbehalt, wobei die letzte Tranche nach der Verwendungsnachweisprüfung ausgezahlt wird und die Möglichkeit der Verrechnung besteht.
- Laufzeitverlängerungen sind nur im Rahmen des maximalen Förderzeitraums (zum Beispiel 36 Monate bei Nakopa⁷⁷) möglich, was bei Kommunen auf Kritik stieß (FI 14; GD 6; FTA 264).
- Um die Verwaltung zu vereinfachen, mahnen Kommunen mehr Möglichkeiten zur Pauschalierung an, etwa Fahrtkostenpauschalen für Mitarbeitende (FI 29; GD 5). In Länderprogrammen werden Pauschalierungen bereits angewandt (GD 5). Nach Angaben des BMZ wurden Pauschalierungen für Förderprojekte bereits in Erwägung gezogen (EI 35). In einer Vorstudie der SKEW zum Förderinstrument KEpol-Koordination wurde im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung bzw. eines Bürokratieabbaus vorgeschlagen, zuschussfähige Pauschalen für zusätzliches Personal, für die Verwaltung, für Fortbildungs- und Reisekosten und für Öffentlichkeitsarbeit zu ermöglichen (Dok. 43). Von diesen Vorschlägen fand einzig die Verwaltungskostenpauschale in Höhe von sieben Prozent der Gesamtausgaben als Pauschale im eigentlichen Sinne Eingang in die Förderbedingungen (Engagement Global/SKEW, 2022h). Kosten für Fortbildungen, Reisen und Öffentlichkeitsarbeit werden zwar „pauschal“ zur Verfügung gestellt, müssen aber im Verwendungsnachweis belegt werden; nicht verausgabte Mittel müssen zurückerstattet werden (PK 15).
- Seitens des BMZ und der SKEW wurden Anstrengungen unternommen, die einfachere Festbetragsfinanzierung zu nutzen. Sie wurde in der Pilotphase des KPF im Jahr 2015 konzipiert (Dok. 28) und im Jahr 2016 angewandt (PK 15). Allerdings musste sie 2017 wieder eingestellt werden, da sie nach Angaben der SKEW lediglich zur Förderung gleichförmiger, standardisierter Fördervorhaben geeignet sei und nicht zu den vielfältigen KPF-Projekten gepasst habe (PK 15). Die testweise Anwendung der Festbetragsfinanzierung zeigt das Bemühen von BMZ und SKEW, für mögliche administrative Entlastungen auch neue Wege zu gehen. Auch wenn sich die Festbetragsfinanzierung bei den aktuellen Förderinstrumenten nicht als Vereinfachung etabliert hat, könnte sie bei erfüllten Voraussetzungen für zukünftige Förderangebote in Frage kommen.

⁷⁶ Auch wenn das Abrufverfahren als Regelverfahren eingesetzt werden soll, wird es derzeit bei Bund und Ländern primär bei Vorhaben mit bedeutendem finanziellen Umfang angewandt. Für den Bund gilt die jährliche Zuwendungshöhe von 500.000 Euro (BRH, 2016, S. 104), auch wenn es nach Nr. 1.2 der „Richtlinie zur Auszahlung von Bundesmitteln an Zuwendungsempfänger und an Bundesmittel verwaltende Stellen außerhalb der Bundesverwaltung im Abrufverfahren“ (Abrufrichtlinie, 01/18) generell möglich ist, das Abrufverfahren zu nutzen, sofern es sich nicht um eine einmalige Auszahlung der Zuwendung handelt. Das Abrufverfahren wird von der Zivilgesellschaft kritisch gesehen; sie setzt eher auf die Verlängerung von Verausgabungsfristen als Entlastung (Bode et al., 2018, S. 38–40). Das Land Sachsen-Anhalt räumt beispielsweise bei Zuwendungen bis zu 25.000 Euro mit überwiegend ehrenamtlicher Tätigkeit Verausgabungsfristen von bis zu sechs Monaten ein (<https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/VVST-VVST000011270>).

⁷⁷ Nach Auskunft der SKEW sind einige Nakopa-Projekte über den Zeitraum von 36 Monaten hinaus verlängert worden, sofern sie im vierjährigen Zuwendungszyklus für die SKEW lagen (PK 15).

Neben der Betrachtung des administrativen Aufwands stellt sich die Frage, wie der Nutzen der Förderung aus Sicht der Kommunen zu bewerten ist. Die Höhe der Fördersumme wird sowohl beim Förderinstrument KEpol-Koordination als auch bei den Förderinstrumenten zur finanziellen Unterstützung von Kommunen als ausreichend angesehen (OU 1, OU 2). Die Dauer des Förderzeitraums bewerten 48 Prozent der befragten Kommunen als angemessen (OU 1). Dabei liegt eine Herausforderung darin, dass die Kommunen nur wenige Alternativen zur SKEW haben und sich deshalb ein hoher Aufwand nicht unbedingt auch in niedrigeren Antragszahlen niederschlägt. Im Zweifelsfall nehmen die Kommunen aufgrund ihrer idealistischen Motivation den relativ großen Aufwand in Kauf. Trotz des hohen Aufwandes überwiegt aus Sicht einer KEpol-Koordinatorin der Nutzen der Förderung: *„Selbst wenn nur noch 20 oder 30 Prozent Personalkapazitäten übrig bleiben und 70 Prozent für die Verwaltung oder für die Bürokratie draufgehen würden, wäre das trotzdem noch ein Mehrwert“* (GD 7).

Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen bei Antragsverfahren und Berichterstattung im Vergleich zu anderen Förderprogrammen

Die Erfolgsquote der Förderung (Prozentsatz der bewilligten Anträge) kann als Indikator dienen, um das Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Antragstellung sichtbar zu machen. Die Fördererfolgsquote liegt für Förderinstrumente der SKEW unter der Quote vergleichbarer Bundesprogramme in anderen Förderbereichen. Dies gilt sowohl für die einstufigen als auch für die zweistufigen Förderinstrumente.

- **Erfolgsquote bei einstufigen Förderinstrumenten:** Die Fördererfolgsquote für einstufige Förderinstrumente der SKEW lag zwischen 2016 und 2020 durchschnittlich bei 70,6 Prozent (Dok. 13). Zum Vergleich hatte das einstufige BMU-Programm „Klimaschutzrichtlinie“ von 2018 bis 2020 eine durchschnittliche Fördererfolgsquote von 98,5 Prozent (Deutscher Bundestag, 2021, S. 3). Die SKEW erklärt ihre vergleichsweise niedrige Quote zum einen mit einer Überzeichnung der Förderinstrumente; zum anderen sei die Qualität der eingereichten Förderanträge aufgrund der geringeren Expertise von Kommunen im Bereich Entwicklungspolitik oft nicht ausreichend (PK 15).
- **Erfolgsquote bei zweistufigen Förderinstrumenten:** Die Fördererfolgsquote für zweistufige Förderinstrumente der SKEW lag im Zeitraum 2013 bis 2020 durchschnittlich bei 65,1 Prozent (Dok. 13). Hier zeigen die Erfahrungen aus anderen Bundesministerien Vereinfachungspotenzial auf. Nach Auskunft der SKEW ist ihr zweistufiges Verfahren nur bedingt mit dem sogenannten Skizzenverfahren⁷⁸ anderer Bundesministerien vergleichbar (PK 10). Bei diesem Verfahren erhalten Antragstellende erst nach einer qualitätsbasierten Skizzenauswahl eine Aufforderung zur Antragseinreichung – mit einer dann deutlich höheren Aussicht auf Fördererfolg. Selbst wenn die eingereichte Skizze abgelehnt wird, hält sich der bis dahin erforderliche Aufwand für die Antragstellenden in Grenzen. Im SKEW-Verfahren wird eine qualitative Vorauswahl nur bei überzeichneten Angeboten wie KEpol-Koordination getroffen. Zwar ist der erste Schritt (die Interessenbekundung) in zweistufigen SKEW-Verfahren relativ niedrigschwellig, allerdings sind die Vollanträge dann mit einem hohen Aufwand und gleichzeitig mit relativ niedrigen Erfolgsaussichten verbunden. Auch wenn abgelehnte Vollanträge in verbesserter Form im Folgejahr wieder eingereicht werden können (PK 10), ist der Arbeitsaufwand für die erfolglosen Kommunen einseitig ohne Nutzen geblieben. Dies kann zu Rückschlägen in der Akzeptanz des Engagements in Kommunalverwaltung und -politik führen (siehe auch Abschnitt 6.3). Es wäre daher wichtig, die Vorauswahl bei den zweistufigen Verfahren der SKEW qualitätsorientierter vorzunehmen. Für die Kommunen, deren Projektskizzen abgelehnt wurden, sollten gezielt Beratungs- und Vernetzungsangebote bereitgestellt werden, um zukünftig förderfähige Projektideen zu entwickeln. Weiterhin sollten die Mittel zwischen den einzelnen Förderinstrumenten leichter bedarfsgerecht umschichtbar sein, damit mehr qualifizierte Projektvorschläge gefördert werden können.

⁷⁸ Die Projektskizze umfasst in der Regel eine Projektbeschreibung von fünf bis zehn Seiten und schließt eine Meilensteinplanung der Arbeitspakete sowie eine Finanzplanung ein. Beispielhaft ist hier das Programm „Innovative Klimaschutzprojekte“ im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) zu nennen: <https://www.klimaschutz.de/de/foerderung/foerderprogramme/innovative-klimaschutzprojekte> (zugriffen 06.10.2022).

Die Bundesländer machen vergleichsweise niedrigschwellige Förderangebote für Kommunen (siehe auch Abschnitt 5.2). Interviewte Expert*innen der Bundesländer schätzen den administrativen Aufwand bei den SKEW-Förderinstrumenten im Vergleich zu den eigenen Länderprogrammen höher ein. So seien beispielsweise die Anforderungen bei SKEW-Anträgen umfangreicher und überstiegen vielfach die Kapazitäten des kommunalen Personals (EI 2, 3, 6; GD 5). Diese Ansicht wird von kommunalen Vertreter*innen bestätigt (GD 1, 8). Konkret nehmen sie beispielsweise den Umgang mit den developmentpolitischen Programmitteln des Landes Nordrhein-Westfalen, die von Engagement Global verwaltet werden, als sehr niedrigschwellig und flexibel wahr. Hier sei beispielsweise eine Übertragung von Mitteln ins Folgejahr möglich (GD 1, 8). Dem KEZ-Programm, das sich derzeit in der Überarbeitung befindet (siehe Abschnitt 5.2), wurde von kommunalen Vertreter*innen in einer Evaluierung des Landes Nordrhein-Westfalen ein stimmiges Verhältnis von Aufwand und Ertrag bescheinigt (Public One, 2019, S. 66).

Ein Vergleich zwischen SKEW-Angeboten und EU-Förderungen zeigt unterschiedliche Einschätzungen von kommunaler Seite. So wird der Aufwand bei SKEW-Förderungen generell als geringer erachtet (GD 1). In einer Evaluierung zu den Förderinstrumenten Nakopa und FKPP wird der administrative Aufwand im Vergleich zu EU-Projekten allerdings als weitaus höher wahrgenommen (Dok. 4). Im selben Bericht wurde von den befragten Kommunen aber auch geäußert, dass EU-Förderungen im Vergleich zum SSP der SKEW deutlich aufwendiger seien (Dok. 4).

6.3 Entlastungspotenziale

Die Aussicht auf einen hohen administrativen Aufwand kann Kommunen davon abhalten, SKEW-Angebote zu nutzen bzw. sich überhaupt developmentpolitisch zu engagieren. Und auch, wenn in bereits engagierten Kommunen Erfahrungen und Lerneffekte in der Beantragung, Durchführung und Abwicklung von geförderten Projekten die Effizienz bei Folgevorhaben steigern können,⁷⁹ ist doch festzustellen, dass die Motivation aufgrund des Wissens um den hohen administrativen Aufwand sinkt, was wiederum einer Vertiefung des Engagements im Wege stehen kann. Je nach Erfahrungen im Erstprojekt, in weiteren Förderprojekten oder nach erfolglosen Antragsverfahren bzw. Wettbewerbsteilnahmen kann die Motivation so weit zurückgehen, dass keine Folgeprojekte oder nur noch kleinere Projekte angestrebt werden. Ausschlaggebend für eine Demotivation ist dabei der zu hohe Ressourceneinsatz. Dies gilt für die Verwaltungen sowohl großer als auch kleiner Kommunen ebenso wie für die unterstützenden Ehrenamtlichen (EI 30; FI 1, 3, 7, 9, 13, 14, 30, 33, 34, 35; GD 5; FTA 296). Teilweise droht das developmentpolitische Engagement aufgrund administrativer Be- und Überlastung kommunaler Mitarbeitender auch vollständig zu erlahmen (GD 4; FTA 41, 315; Dok. 4).

Im Folgenden werden relevante Maßnahmen zur Senkung des administrativen Aufwands aufgezeigt und bezüglich ihrer Machbarkeit eingestuft (siehe Tabelle 4).

⁷⁹ Lerneffekte können in einer besseren Planung, in einer bewussteren Abwägung von Aufwand und Nutzen, in der Etablierung neuer Standardprozesse und in der Projektadministration bzw. im Projektmanagement zum Tragen kommen (FI 7, 30, 32, 33; GD 7). Zwei von der SKEW beauftragte Evaluierungen bestätigen Lerneffekte auf kommunaler Seite und weisen positiv auf die Übertragung von Projekterfahrungen auf andere Bereiche innerhalb der Kommunalverwaltung hin (Dok. 4, 30; siehe auch Abschnitt 7.1).

Tabelle 4 Potenziale zur administrativen Entlastung und Vereinfachung

Beispiele für Maßnahmen	Machbarkeit
Technisch-organisatorisch	
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der webbasierten Informationsbereitstellung, Vernetzung sowie Hilfen zur Antragstellung • Vereinfachung der Prozesse und Formulare bei Antragsverfahren, Projektdurchführung und -abwicklung im Rahmen der Digitalisierung • Betreuung von Erstantragstellenden durch Förderlots*innen der SKEW über die gesamte Projektlaufzeit • Reduzierung von Feedbackschleifen durch klärende Konferenzen mit allen Beteiligten⁸⁰ • Einführung papierloser Antragseinreichung durch Genehmigung elektronischer Signaturen • Identifizierung und Eingrenzung von Haftungsrisiken für deutsche Kommunen bei Weiterleitung von Mitteln an Partnerkommunen im Ausland 	Kurzfristig
<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung des Umfangs der Berichterstattung • Verlässliche Angaben zu und möglichst kurze Dauer von Antrags- und Bewilligungsverfahren 	Mittelfristig
Förderpolitisch	
<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung der Anzahl von Förderinstrumenten durch weitere Zusammenführung von Programmen 	Kurzfristig
<ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines qualitätsorientierten Skizzenverfahrens bei zweistufigen Förderinstrumenten • Würdigung des ehrenamtlichen Engagements, z. B. durch eine höhere Verwaltungskostenpauschale • Ausweitung des Förderzeitraums auf vier Jahre bei KEpol-Koordination (Wegfall der bisherigen Aufteilung in Erst- und Folgeprojekt) • Übertragbarkeit von Projektmitteln/Steuerung durch Verpflichtungsermächtigungen • Überjährigkeit auch bei Förderinstrumenten mit 12-monatiger Laufzeit • Vereinfachende Festlegungen in Förderrichtlinien für Vorhaben unter 50.000 Euro 	Mittelfristig
Zuwendungsrechtlich	
<ul style="list-style-type: none"> • Pauschalierung zuwendungsfähiger Ausgaben • Bedarfsorientierte Mittelanforderung im Abrufverfahren 	Kurzfristig
<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung der Verausgabungsfrist auf bis zu sechs Monate • Einfacher Verwendungsnachweis⁸¹ • Verzicht auf Änderungsanträge bei Abweichung von Einzelansätzen des Finanzierungsplans um mehr als 20 Prozent • Risikobasierter Ansatz bei vertiefter Prüfung 	Mittelfristig

Quelle: DEval, eigene Darstellung

⁸⁰ Hierbei wird nicht ausgeschlossen, dass die SKEW beratend aktiv ist, um die Qualität der Anträge zu verbessern und die Kommunen gezielt bei der Projektdurchführung zu unterstützen. In erster Linie geht es darum, das Feedback an die Kommunen so zu gestalten, dass der Aufwand für alle Beteiligten so gering wie möglich gehalten wird.

⁸¹ Der einfache Verwendungsnachweis kann im Bewilligungsbescheid festgelegt werden. Er besteht in der Regel aus einer Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben nach den Positionen des Finanzierungsplans, mit der Bestätigung der Zuwendungsempfänger zur zweckgebundenen Verwendung der Mittel. Beleglisten oder Belege müssen nicht eingereicht werden. Sofern Zuwendungsempfänger über eine eigene Prüfeinrichtung verfügen, sollte der entsprechende Prüfvermerk dieser Einrichtung hinzugefügt werden, um eine erneute Prüfung zu vermeiden. Dies ist zumindest nach den „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften“ (ANBest-Gk) und in der Praxis der Bundesländer möglich.

Die Einschätzungen zum Spielraum für administrative Entlastungen und Vereinfachungen variieren je nach Perspektive. Das BMZ und die SKEW sehen hier aufgrund der strengen Vorgaben des Haushalts- und Zuwendungsrechts aktuell kaum Möglichkeiten (EI 14, 16, 18, 20, 31). Allerdings gibt es Bemühungen, eventuelle Handlungsspielräume auszuloten. So hat das BMZ eine Studie zum Thema „Erfassung der Hürden und Perspektiven für eine effektivere Förderung kommunaler Entwicklungszusammenarbeit“ in Auftrag gegeben, um aus den Erfahrungen anderer Förderbereiche und Ressorts zu lernen (Molina Vogelsang et al., 2022; EI 35). Im Rahmen der Digitalisierung ist eine Zusammenführung von Förderinstrumenten zu beobachten. So können im Jahr 2022 Anträge in der Nachfolge des SSP I Nahost beim KPF eingereicht werden; klimabezogene Projektanträge können statt beim Instrument FKPP, das 2022 keine Förderbekanntmachung hat, bei Nakopa gestellt werden (Engagement Global/SKEW, 2022d, 2022i, 2022j). Die Zusammenführung von Förderinstrumenten führt zu einer Vereinfachung, da Antragstellende weniger spezifisches Förder-Know-how vorhalten müssen.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesländer bestehen durchaus Spielräume im Haushalts- und Zuwendungsrecht, die konsequenter genutzt werden sollten (EI 2, 3, 6, 11, 25; GD 5). Der Blick auf andere Bundesministerien zeigt in manchen Bereichen zudem einen flexibleren Umgang mit der BHO. Vergleichbare Programme aus dem BMU deuten auf eine größere förderpolitische Flexibilität hin, zum Beispiel durch eine Vollfinanzierung mit Fokus auf finanzschwachen Kommunen. Das BMI⁸² plant, ein sehr schlankes, aber BHO-konformes Förderprogramm zur internationalen Stadtentwicklungspolitik aufzulegen (EI 7).

In der Reformdebatte zum Förderwesen werden unter anderem eine Präferenz für Pauschalierung, eine Festbetragsfinanzierung insbesondere bei Zuwendungen bis 50.000 Euro und die Verbesserung der Kommunikation zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern thematisiert (Bode et al., 2018; Hammerschmid et al., 2019; Junkernheinrich et al., 2021; Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, 2019). Es werden auch Wege aufgezeigt, hohen Belastungen, die sich durch eine intensive Nachweiskontrolle ergeben, entgegenzuwirken (zum Beispiel durch vereinfachte Verwendungsnachweise und einen stärker risikobasierten Ansatz). Bei einem risikobasierten Ansatz, wie er beispielsweise in Kanada angewendet wird (Hammerschmid, 2019, S. 30–35), dienen anstelle einer zufallsbasierten Auswahl Risikoprofile der Zuwendungsempfänger als Grundlage für die Bewertung der Anträge sowie für die spätere Rechenschaftslegung. Dieser Ansatz wurde beispielsweise von der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren (2019) als Empfehlung für die Förderpraxis im Freistaat Sachsen formuliert.

EF3.2: Inwiefern ist der administrative Aufwand von Antragstellung und Berichterstattung verhältnismäßig?

- AN 3.2.1: Die geförderten Kommunen bewerten den mit der Antragstellung und Berichterstattung verbundenen Aufwand als im Verhältnis zum Nutzen der Förderung angemessen.

Bewertung: Kaum erfüllt

Aufwand und Nutzen der Antragstellung stehen für geförderte Kommunen nur teilweise in einem ausgewogenen Verhältnis. Für kleine und erstantragstellende Kommunen ist das Verhältnis kaum angemessen. Der administrative Aufwand für die Dokumentation und Verwaltung im Rahmen der Projektdurchführung und -abwicklung wird als kaum verhältnismäßig beurteilt. Dies trifft insbesondere für sehr kleine und erstantragstellende Kommunen zu.

- AN 3.2.2: Im Vergleich mit den administrativen Prozessen zur Antragstellung und Berichterstattung in Fördermaßnahmen anderer Akteure schneidet die SKEW mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen besser ab.

Bewertung: Kaum erfüllt

⁸² Die Aufgaben sind mit Antritt der neuen Bundesregierung Ende 2021 im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) angesiedelt.

Im Vergleich der administrativen Prozesse schneiden die Förderinstrumente der SKEW bezogen auf die Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen schlechter ab als andere Förderinstrumente des Bundes und der Länder; verglichen mit EU-Programmen schneiden nur kleinvolumige Förderinstrumente der SKEW besser ab. Insbesondere zweistufige Förderverfahren könnten noch effizienter ausgestaltet werden. Potenziale zur administrativen Entlastung und Vereinfachung in technisch-organisatorischer, förderpolitischer und zuwendungsrechtlicher Hinsicht werden bisher unzureichend ausgeschöpft. Durch die Senkung von Bürokratielasten könnten die Förderverfahren von allen Beteiligten effizienter durchlaufen und Förderinstrumente wirkungsvoller eingesetzt werden.

Gesamtbewertung EF 3

EF 3: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der SKEW nutzungsfreundlich und hinsichtlich des Aufwands verhältnismäßig?

Bewertung des Effizienzkriteriums: Kaum erfüllt

Die Bewertung des Effizienzkriteriums bezieht sich auf die Weiterleitungsprogramme bzw. Förderinstrumente im Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“. In der zusammenfassenden Betrachtung ist das Effizienzkriterium aufgrund der oben aufgeführten Befunde zur Nutzungsfreundlichkeit und Verhältnismäßigkeit als kaum erfüllt zu bewerten. Die Antragsverfahren der SKEW-Förderinstrumente sind für Kommunen mit erheblichem Aufwand verbunden. Ein wichtiger Faktor, der die Antragstellung für Kommunen erschwert, ist die noch unvollständige Digitalisierung der Antragsverfahren. Sowohl exemplarisch für das Antragsverfahren des KPF als auch im Abgleich mit digitalisierten Antragsverfahren anderer Fördereinrichtungen zeigte sich, dass die SKEW das Potenzial der Digitalisierung noch nicht ausgeschöpft hat. Der administrative Aufwand im Vergleich zum Nutzen der SKEW-Förderinstrumente ist vor allem für kleine und erstantragstellende Kommunen kaum angemessen. Insbesondere durch aufwendige Projektdurchführungs- und -abwicklungsverfahren sind die Kommunen belastet. Im Vergleich zu den administrativen Prozessen anderer Förderinstrumente des Bundes und der Länder schneiden die Förderinstrumente der SKEW schlechter ab, während sie im Vergleich zu EU-Programmen teilweise besser abschneiden.

7. ERGEBNISSE EFFEKTIVITÄT

EF 4: Inwiefern werden die Ziele der kommunalen Entwicklungspolitik im Inland erreicht und auch durch die SKEW bewirkt?

Dieses Kapitel untersucht das Gesamtprogramm der SKEW unter dem Gesichtspunkt der Effektivität. Gemäß der OECD-DAC-Evaluierungskriterien geht es hierbei um die Frage: „Erreicht die Maßnahme ihre Ziele?“ (BMZ, 2021a, S. 4, 7). Im Folgenden wird zunächst untersucht, inwiefern die SKEW ihr Gesamtprogrammziel in den Zieldimensionen Ausweitung, Vertiefung und Handlungskompetenz erreicht hat (Abschnitt 7.1). Im nächsten Schritt werden die beiden Zieldimensionen Ausweitung (Abschnitt 7.2) und Vertiefung (Abschnitt 7.3) noch einmal genauer analysiert. Im Anschluss wird das Förderinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ (KEpol-Koordination) auf seine Vertiefungswirkung und auf weitere Stärken und Schwächen hin untersucht (Abschnitt 7.4).⁸³ Abschließend beschäftigt sich Abschnitt 7.5 mit dem Beitrag, den zivilgesellschaftliche Akteur*innen zur Wirksamkeit von SKEW-Angeboten leisten.

7.1 Zielerreichung

EF 4.1: Inwiefern wirkt sich die Unterstützung durch die SKEW positiv auf das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen aus?

- AN 4.1.1: Die Anzahl der Kommunen, die Angebote der SKEW in Anspruch nehmen, ist im Evaluierungszeitraum auf über 1.000 gestiegen.
- AN 4.1.2: Mindestens 40 Prozent der geförderten Kommunen engagieren sich in zwei oder mehreren Themenfeldern und die Mehrheit der Kommunen (> 60 Prozent) nutzt zwei oder mehrere Angebote der SKEW.
- AN 4.1.3: Die geförderten Kommunen nennen die Unterstützung durch die SKEW als „entscheidenden Faktor“ zum Start bzw. zur Vertiefung des entwicklungspolitischen Engagements.
- AN 4.1.4: Die geförderten Kommunen geben an, dass die Handlungskompetenz der kommunalen Akteure gestärkt ist und dass dies auf die Unterstützung durch die SKEW zurückzuführen sei.
- AN 4.1.5: Im Vergleich zu nicht-geförderten Kommunen schätzen SKEW-geförderte Kommunen ihre entwicklungspolitische Wirkung in den geförderten Themenfeldern höher ein und weisen auch bei den objektiven Indikatoren eine stärkere entwicklungspolitische Orientierung auf.

In Abschnitt 2.5 wurde das Gesamtprogrammziel dargestellt, an dem sich die Arbeit der SKEW im Evaluierungszeitraum orientierte. Im Folgenden soll untersucht werden, inwiefern die SKEW dieses Gesamtprogrammziel erreicht hat. Dabei konzentriert sich die Analyse auf drei im Gesamtprogrammziel angelegte Zieldimensionen:

- **Ausweitung:** Die SKEW hatte zum Ziel, die Zahl der entwicklungspolitisch aktiven Kommunen zu steigern („Mehr und mehr Kommunen engagieren sich in der kommunalen Entwicklungspolitik“). Der Zielindikator lautet: „Mindestens 1.000 Kommunen engagieren sich bis 2021 in den Angeboten der SKEW“ (Dok. 2).
- **Vertiefung:** Neben dem Ziel, neue Kommunen zu gewinnen, wollte die SKEW bereits erreichte Kommunen zu einer Intensivierung bzw. „Vertiefung“ ihres Engagements bewegen („Kommunen engagieren sich intensiver, d. h. zugleich in verschiedenen Themenfeldern“). Der Zielindikator lautet: „Von den 1.000 Kommunen engagieren sich mindestens 40 % in zwei oder mehreren Handlungsfeldern und 60 % nutzen zwei oder mehrere Angebote der SKEW“ (Dok. 2).

⁸³ Das Förderinstrument KEpol-Koordination wird an dieser Stelle deshalb eingehender untersucht, weil es (1) einen Beitrag zu Ausweitung und Vertiefung leisten soll und (2) für BMZ und SKEW im Rahmen der Evaluierung von besonderem Interesse war. Das Instrument wurde 2016 eingeführt, sodass nun erste Erfahrungswerte herausgearbeitet werden können.

- **Handlungskompetenz:** Im Gesamtprogrammziel der SKEW geht es auch darum, die Handlungskompetenz kommunaler Akteure zu erhöhen („Die Handlungskompetenz der kommunalen Akteure ist gestärkt und die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen gesteigert“). Der Zielindikator lautet: „In Abstimmung mit dem BMZ werden im Zwei-Jahres-Rhythmus mindestens eine Instrument- bzw. Projektevaluierung und im Vier-Jahres-Rhythmus eine thematisch übergreifende Evaluierung durchgeführt“ (Dok. 2).

Ausweitung

Inwiefern das Ausweitungsziel erreicht wurde, lässt sich mithilfe interner Monitoringdaten der SKEW (Dok. 31) nachvollziehen.⁸⁴ Wie in Tabelle 5 dargestellt, lag die Anzahl der erreichten Kommunen im Jahr 2013 noch bei 191. In den folgenden Jahren konnten im Durchschnitt jährlich 115 neue Kommunen hinzugewonnen werden, sodass die Zielmarke von 1.000 Kommunen am Ende des Evaluierungszeitraums im Dezember 2020 bereits nahezu erreicht wurde.

Tabelle 5 Zielerreichung Ausweitung

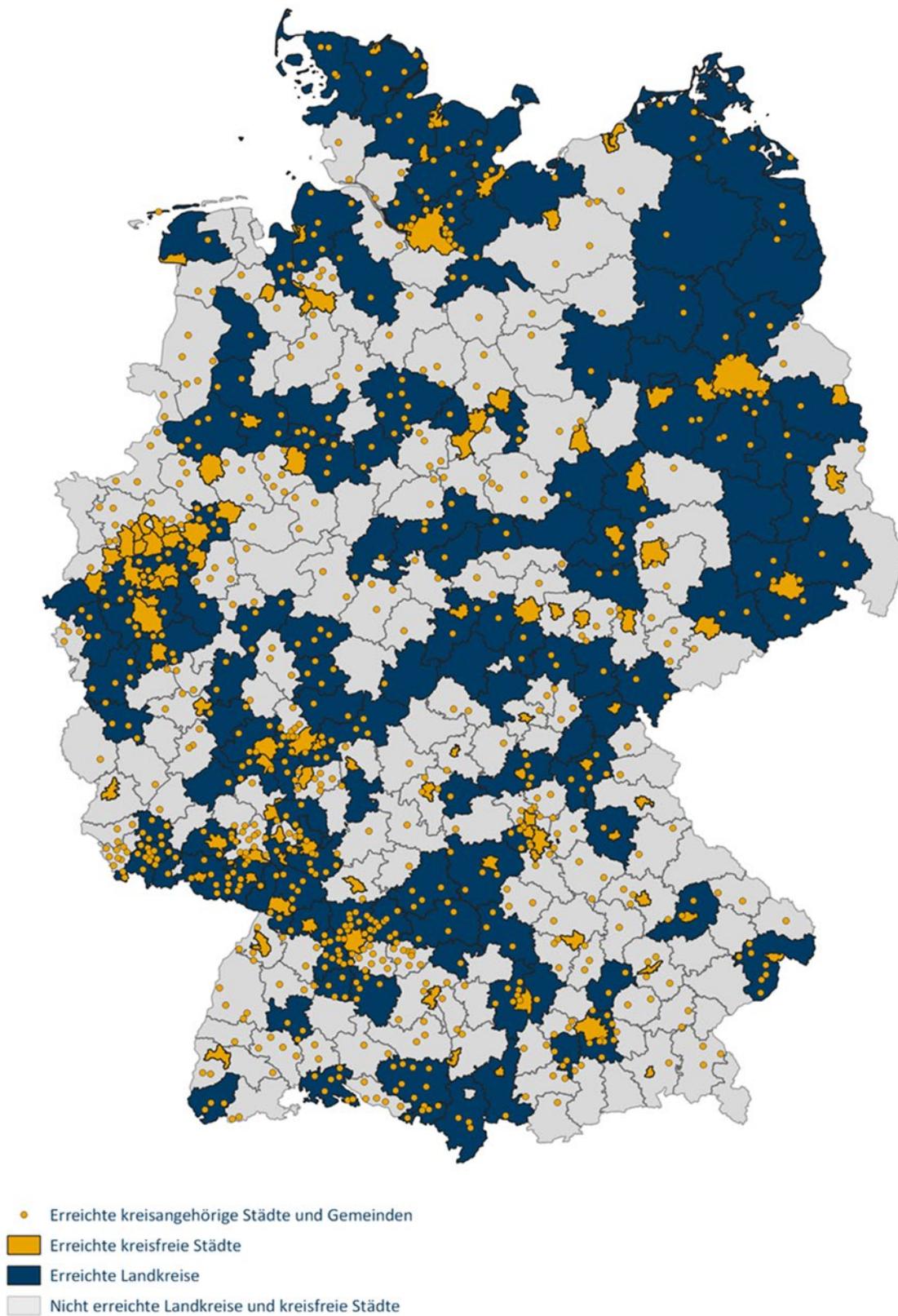
Jahr	Erreichte Kommunen (kumulativ)	Neue Kommunen (pro Jahr)
2013	191	n/a
2014	244	53
2015	343	99
2016	503	160
2017	671	168
2018	795	124
2019	950	155
2020	998	48

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Dok. 31, Stand: Dezember 2020. Anmerkung: n/a = nicht bestimmbar.

Sechs Monate später, auf der 15. Biko im Juni 2021, gab die SKEW die Zielerreichung von 1.000 Kommunen dann offiziell bekannt: „[...] inzwischen engagieren sich bundesweit 1.000 Kommunen im Rahmen der Programme der SKEW [...]“ (Engagement Global/SKEW, 2021b, S. 15). Mit Stand August 2021 lag die Zahl der erreichten Kommunen bei 1.039 (Dok. 31). Somit hat die SKEW ihr Ausweitungsziel im dafür anvisierten Zieljahr (2021) erreicht. In Abbildung 23 ist die geografische Verteilung der erreichten Kommunen dargestellt.

⁸⁴ Für die folgenden Analysen mussten die Daten zunächst vom Evaluierungsteam bereinigt werden (siehe auch Abschnitt 3.5).

Abbildung 23 Geografische Verteilung der erreichten Kommunen

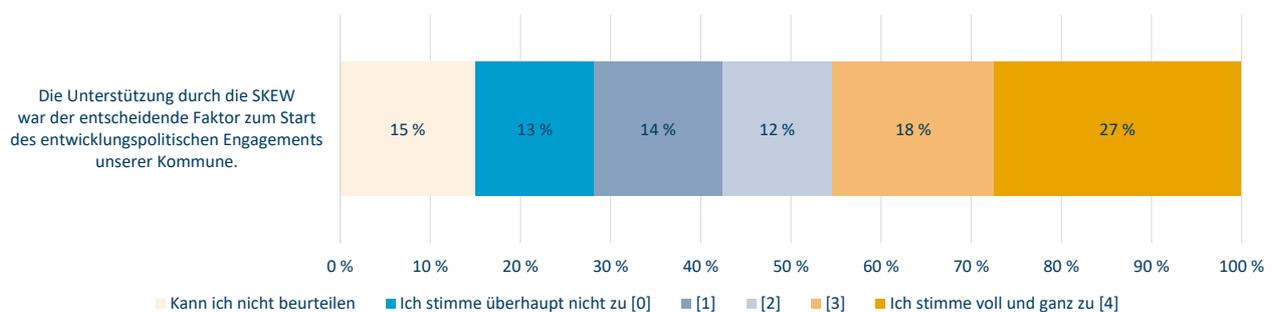


Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Dok. 31, Stand: August 2021; Grundkarte © GeoBasis-DE/BKG (2021).

Wichtig zu betonen bleibt allerdings, dass die Zahl der 1.000 Kommunen ein kumulativer Wert ist. Die vertiefende Analyse einer Überblicksliste der SKEW-Projekte (Dok. 31) zeigt, dass beispielsweise im Jahr 2020 lediglich 432 Kommunen die Angebote der SKEW nutzten. Die Differenz zwischen erreichten und tatsächlich engagierten Kommunen ergibt sich daraus, dass eine gewisse Anzahl erreichter Kommunen nicht durchgängig in allen Jahren Angebote der SKEW nutzte oder wieder aus dem SKEW-Engagement ausgeschieden ist.⁸⁵ Insgesamt lassen sich im Evaluierungszeitraum 248 dauerhaft ausgeschiedene Kommunen⁸⁶ identifizieren, was einer „Ausfallquote“ von ca. 25 Prozent entspricht. Die Zahl der 1.000 Kommunen ist somit entgegen der Darstellung der SKEW nicht so zu interpretieren, dass zum *Zeitpunkt 2021* 1.000 Kommunen in den Angeboten der SKEW engagiert waren. Vielmehr bezieht sich die Zahl der 1.000 Kommunen auf den *Zeitraum bis 2021*.

Ergebnisse aus OU 2 legen nahe, dass die Unterstützung durch die SKEW ein wichtiger Faktor ist, um Kommunen zum Start eines entwicklungspolitischen Engagements zu bewegen (siehe Abbildung 24). Als weitere ausschlaggebende Faktoren für die Aufnahme eines entwicklungspolitischen Engagements nannten Kommunen die Initiative der Verwaltungsspitze (FI 4) oder eine zivilgesellschaftlichen Aktivität (FI 7, 12, 13; GD 5). Entscheidend sind auch die Haltung der Kommunalpolitik sowie die Verfügbarkeit von finanziellen und personellen Ressourcen.

Abbildung 24 Start des entwicklungspolitischen Engagements



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 106. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht exakt 100 Prozent.

Vertiefung

Auf Basis der Überblicksliste der SKEW-Projekte (Dok. 31) zeigt sich, dass das Vertiefungsziel bis zum Ende des Evaluierungszeitraums (Dezember 2020) nicht vollständig erreicht wurde (siehe Tabelle 6). So waren von den bis 2020 erreichten Kommunen 31 Prozent (statt der angestrebten 40 Prozent) in zwei oder mehr Themenfeldern aktiv, 35 Prozent (statt der angestrebten 60 Prozent) nutzten zwei oder mehr Angebote. Im Laufe des anvisierten Zieljahres (2021) haben sich diese Zahlen nach Angaben der SKEW noch einmal erhöht. Das Vertiefungsziel konnte bis Ende 2021 dennoch nicht vollständig erreicht werden (PK 15).

⁸⁵ Ob diese Kommunen ihr entwicklungspolitisches Engagement gänzlich eingestellt oder aber ohne die Unterstützung der SKEW weitergeführt haben, konnte im Rahmen der Evaluierung nicht untersucht werden.

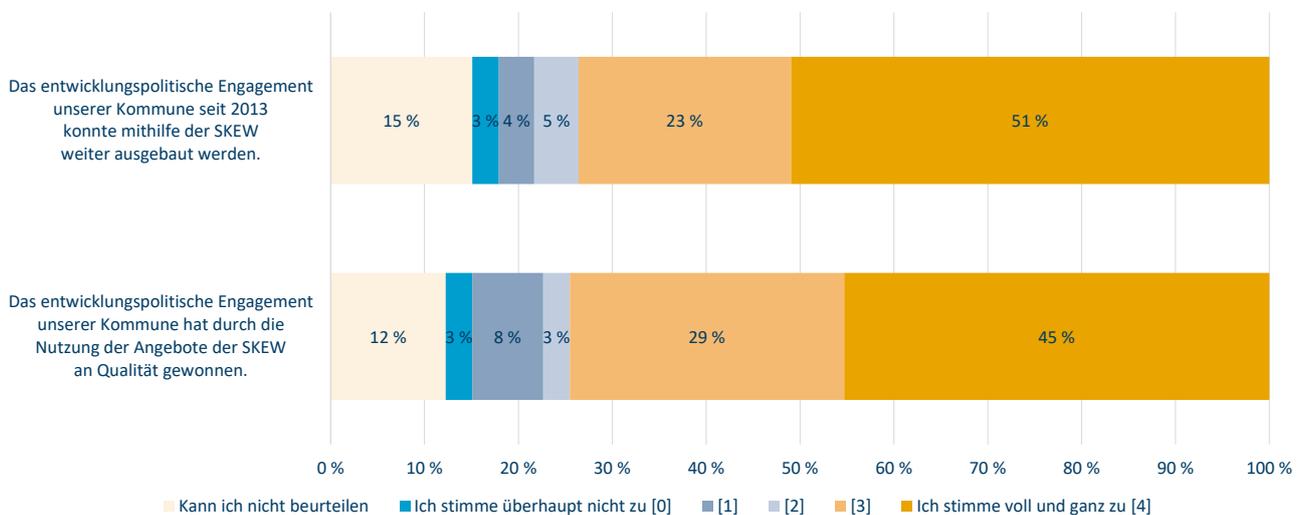
⁸⁶ Als „dauerhaft ausgeschiedene Kommunen“ werden hier Kommunen bezeichnet, die zwischen 2013 und 2017 in mindestens einem Jahr ein oder mehrere Angebote der SKEW genutzt haben, dann aber bis zum Ende des Evaluierungszeitraums (2020) keine Angebote mehr in Anspruch genommen haben.

Tabelle 6 Zielerreichung Vertiefung

Jahr	Erreichte Kommunen (kumulativ)	In zwei oder mehr Themenfeldern aktiv	Zwei oder mehr Angebote genutzt
2020	998	307 (31 %)	353 (35 %)

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Dok. 31, Stand: Dezember 2020.

Auch wenn das Vertiefungsziel nicht vollständig erreicht wurde, hat die SKEW dennoch einen Einfluss darauf, wie intensiv sich entwicklungspolitisches Engagement in Kommunen gestaltet. So geht aus OU 2 hervor, dass Kommunen dank der Unterstützung durch die SKEW ihr Engagement weiter ausbauen konnten und sich das Engagement auch im Hinblick auf seine Qualität verbessert hat (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25 Vertiefung des entwicklungspolitischen Engagements

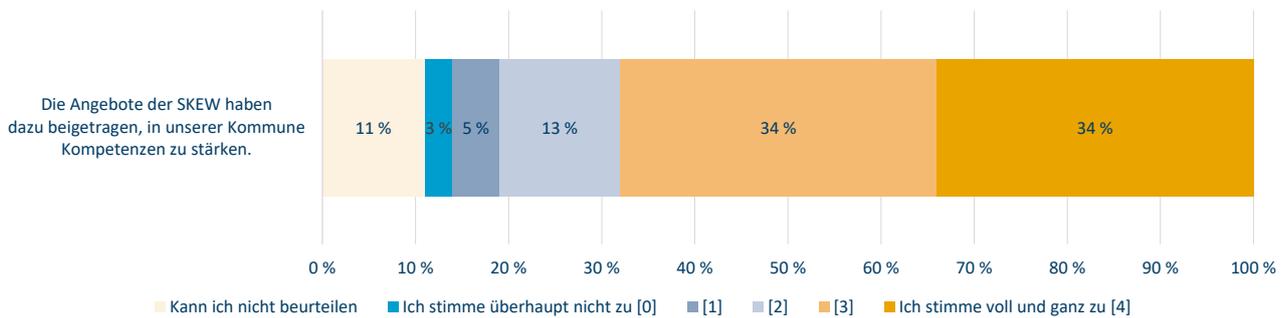
Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 106. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Auch in Fallstudieninterviews wurde darauf hingewiesen, dass die Unterstützung durch die SKEW eine Vertiefung des Engagements befördern kann. So erhalten Kommunen, die aus ihrem eigenen Haushalt nur kleinere Projekte finanzieren könnten, dank der Förderinstrumente der SKEW die Möglichkeit, deutlich größere Projekte anzugehen (FI 30). Zudem tragen die Förderinstrumente dazu bei, dass ein engerer Austausch in kommunalen Partnerschaften möglich wird: „Die Kontakte haben sich einfach extrem intensiviert durch diese Möglichkeiten. Wir haben viel mehr finanzielle Mittel, um Projekte umzusetzen, können dadurch viel stärker in die Tiefe gehen. Und das war davor definitiv nicht der Fall“ (FI 32). Angebote wie die kommunalen Klimapartnerschaften oder (ehemals) ASA-Kommunal können ebenfalls dazu beitragen, dass Partnerschaftsbeziehungen vertieft und mit neuem Leben gefüllt werden (Dok. 30, 35). Im Gesamtprogrammziel misst die SKEW Vertiefung bislang anhand des (quantitativen) Umfangs des Engagements (Engagement in zwei oder mehr Themenfeldern oder Angeboten). Die geschilderten Befunde deuten allerdings darauf hin, dass auch innerhalb einzelner Themenfelder eine (qualitative) Intensivierung des Engagements stattfinden kann.

Handlungskompetenz

In OU 2 bestätigte die Mehrzahl der befragten Kommunen, dass die Nutzung von SKEW-Angeboten dazu beiträgt, kommunale Kompetenzen zu stärken (siehe Abbildung 26).

Abbildung 26 Zielerreichung Handlungskompetenz



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 106.

In Fallstudieninterviews, Gruppendiskussionen und verschiedenen Dokumenten wurde aufgezeigt, in welchen Bereichen Kommunen ihre Kompetenzen weiterentwickeln können:

- **Projektadministration:** Durch die Nutzung von SKEW-Angeboten können kommunale Mitarbeitende Kompetenzen in der Beantragung, Durchführung und Abwicklung von Projekten gewinnen. Wie in Abschnitt 6.2 dargelegt, sind die Förderinstrumente der SKEW teils mit sehr aufwendigen administrativen Verfahren verbunden. Dadurch werden gewisse individuelle oder institutionelle Lernprozesse angestoßen (FI 7, 30, 32, 33; GD 7, 8; Dok. 4, 30). Auch wenn Kommunen positiv von solchen Lernerfahrungen berichten, bleibt die grundsätzliche Kritik an der Verhältnismäßigkeit der Verfahren bestehen (siehe Abschnitt 6.2).
- **Interkulturelle Kompetenz:** Einige Angebote der SKEW sind darauf ausgelegt, die interkulturelle Kompetenz und landeskundlichen Kenntnisse kommunaler Akteur*innen zu stärken, vor allem mit Blick auf kommunale Partnerschaften. Solche Angebote werden von den nutzenden Kommunen als sehr hilfreich erachtet (FI 6, 8, 12, 30; Dok. 63). So können länderspezifische Informationen und Veranstaltungen zum Beispiel dabei helfen, das Verständnis für Partnerkommunen zu erhöhen (FI 8).
- **Selbstverständnis als entwicklungspolitische Akteure:** Über die Stärkung spezifischer Kompetenzen (Projektadministration, interkulturelle Kompetenz) hinaus kann die SKEW darauf hinwirken, dass Kommunen in ihrem Selbstverständnis als entwicklungspolitische Akteure gestärkt werden. Für viele Kommunen ist ein entwicklungspolitisches Engagement keine Selbstverständlichkeit. Durch ihre Beratungsleistungen und den damit verbundenen Kapazitätsaufbau kann die SKEW dazu beitragen, dass kommunale Mitarbeitende an Selbstsicherheit gewinnen und sich auch größere Projekte wie Nakopa zutrauen (FI 14).

Die Dimension „Selbstverständnis“ ist allgemeiner formuliert auch im Gesamtprogrammziel der SKEW enthalten: „Kommunen (Politik und Verwaltung) verstehen sich als Akteure der Agenda 2030 und der Entwicklungspolitik“ (Dok. 2). Auf Basis von OU 1 lässt sich ein strukturierter Vergleich vornehmen, der die Wirkung der SKEW auf das entwicklungspolitische Selbstverständnis von Kommunen testet. Dieser Vergleich legt nahe: Entwicklungspolitisch aktive Kommunen, die Angebote der SKEW nutzen, verstehen sich deutlich stärker als Akteure zur Förderung der Agenda 2030 als entwicklungspolitisch aktive Kommunen, die keine Angebote der SKEW nutzen (siehe Abbildung 27).

Abbildung 27 Entwicklungspolitisches Selbstverständnis

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 1. N = 99 bzw. 144. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht exakt 100 Prozent.

EF 4.1: Inwiefern wirkt sich die Unterstützung durch die SKEW positiv auf das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen aus?

- AN 4.1.1: Die Anzahl der Kommunen, die Angebote der SKEW in Anspruch nehmen, ist im Evaluierungszeitraum auf über 1.000 gestiegen.

Bewertung: Erfüllt

Die SKEW hat den Zielindikator, bis 2021 mindestens 1.000 Kommunen zu erreichen, kumulativ erfüllt.

- AN 4.1.2: Mindestens 40 Prozent der geförderten Kommunen engagieren sich in zwei oder mehreren Themenfeldern und die Mehrheit der Kommunen (> 60 Prozent) nutzt zwei oder mehrere Angebote der SKEW.

Bewertung: Teilweise erfüllt

Die SKEW konnte den für Vertiefung formulierten Zielindikator nicht vollständig erfüllen. So engagierten sich von den bis 2020 erreichten Kommunen 31 Prozent (statt 40 Prozent) in zwei oder mehr Themenfeldern, 35 Prozent (statt 60 Prozent) nutzten zwei oder mehr Angebote der SKEW.

- AN 4.1.3: Die geförderten Kommunen nennen die Unterstützung durch die SKEW als „entscheidenden Faktor“ zum Start bzw. zur Vertiefung des entwicklungspolitischen Engagements.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

Die Unterstützung durch die SKEW ist ein wichtiger, wenn auch nicht der einzig entscheidende Faktor dafür, dass Kommunen ein entwicklungspolitisches Engagement aufnehmen. Dank der Unterstützung durch die SKEW gelingt es den Kommunen, ihr Engagement weiter auszubauen und die Qualität ihres Engagements zu verbessern.

- AN 4.1.4: Die geförderten Kommunen geben an, dass die Handlungskompetenz der kommunalen Akteure gestärkt ist und dass dies auf die Unterstützung durch die SKEW zurückzuführen sei.

Bewertung: Erfüllt

Die Mehrzahl der befragten Kommunen schreibt der SKEW einen Beitrag zur Stärkung ihrer Kompetenzen zu. Die Nutzung von SKEW-Angeboten kann vor allem in drei Bereichen zu Kompetenzsteigerungen beitragen: Projektadministration, interkulturelle Kompetenz und Selbstverständnis als entwicklungspolitische Akteure.

- AN 4.1.5: Im Vergleich zu nicht-geförderten Kommunen schätzen SKEW-geförderte Kommunen ihre entwicklungspolitische Wirkung in den geförderten Themenfeldern höher ein und weisen auch bei den objektiven Indikatoren eine stärkere entwicklungspolitische Orientierung auf.

Bewertung: Erfüllt

Entwicklungspolitisch aktive Kommunen, die Angebote der SKEW nutzen, verstehen sich deutlich stärker als Akteure zur Förderung der Agenda 2030 als entwicklungspolitisch aktive Kommunen, die keine Angebote der SKEW nutzen. Durch die SKEW unterstützte Kommunen weisen im Sinne des Gesamtprogrammziels demnach ein ausgeprägteres entwicklungspolitisches Selbstverständnis auf.

7.2 Ausweitung

EF 4.2: Wie werden weitere Kommunen von der SKEW erreicht? Warum werden manche Kommunen nicht erreicht? Wo besteht zusätzliches Potenzial für Engagement in der kommunalen Entwicklungspolitik?

Die Aufgabe, neue Kommunen zu erreichen, liegt bei der SKEW hauptsächlich in Themenfeld 1 (Mobilisierung und Service). Das Themenfeld wird von einer eigenen Fachabteilung (F31) betreut. Diese stellt verschiedene Angebote (auch) für den Beginn eines entwicklungspolitischen Engagements bereit, zum Beispiel die Buko oder Einstiegsseminare für interessierte Kommunen (siehe auch Abschnitt 2.4). Von 2018 bis 2021 führte die Fachabteilung außerdem eine Mobilisierungskampagne („Kommunal global engagiert“) durch. Diese war darauf ausgerichtet, „die Mobilisierungsaktivitäten des BMZ zu flankieren, zahlreiche neue kommunale Akteure für ein Engagement in der kommunalen Entwicklungspolitik zu gewinnen und die SKEW bekannter zu machen“ (Dok. 16).⁸⁷

Neben der Mobilisierungsarbeit der Fachabteilung F31 führen auch andere Fachabteilungen der SKEW selbstständig teilweise sehr zielgerichtete Mobilisierungsmaßnahmen durch, zum Beispiel zu den regionenbezogenen Partnerschaften (Fachabteilung F34), den kommunalen Klimapartnerschaften und den kommunalen Nachhaltigkeitspartnerschaften (Fachabteilung F37) oder den kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien im Rahmen der in Abschnitt 5.2 beschriebenen „Länderansätze“ (Fachabteilung F35). Auch über die Förderinstrumente (Fachabteilung F36), insbesondere KPF und KEpol-Koordination, werden viele neue Kommunen angesprochen (PK 15).

In Fallstudieninterviews zeigte sich, dass die Mobilisierungsaktivitäten der SKEW und des BMZ wie beabsichtigt dazu beitragen, Kommunen auf die SKEW aufmerksam zu machen und sie für ein Engagement zu gewinnen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die persönliche Ansprache und die unmittelbare Erfahrung (FI 3, 11, 32). Daneben gibt es auch Erstkontakte mit der SKEW, die jenseits gezielter Mobilisierungsaktivitäten zustande kommen, etwa über zivilgesellschaftliche Akteur*innen, Bundestagsabgeordnete oder kommunale Spitzenverbände (FI 7, 9, 15).

Wie in Abschnitt 7.1 dargestellt, hat die SKEW ihr Ziel der 1.000 engagierten Kommunen bis 2021 kumulativ erreicht. Gleichzeitig besteht weiteres Ausweitungspotenzial, denn die potenzielle Zielgruppe der SKEW umfasst alle rund 11.000 Kommunen in Deutschland (Dok. 3; siehe auch Abschnitt 2.5). Im „Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal“, der aus der 15. Buko (Juni 2021) hervorging, wurde von kommunaler Seite das Ziel

⁸⁷ Ein von der SKEW beauftragter Ergebnisbericht zu dieser Mobilisierungskampagne stuft die gewählten Kommunikationsinstrumente (wie Anzeigen, Direktmailings, Teilnahme an Messen und Fachveranstaltungen, Social-Media-Aktivitäten) als wichtig ein, empfiehlt aber auch, die SKEW als eigene „Marke“ gegenüber dem BMZ zu stärken, um einen größeren Wahrnehmungs- und Wiedererkennungseffekt bei Kommunen zu erzielen (Dok. 52).

formuliert, die Anzahl der Kommunen, die sich für die Agenda 2030 engagieren, bis zum Jahr 2030 auf 2.030 zu erhöhen (siehe Abschnitt 4.3, Kasten 5). Wie könnte dieses Ziel erreicht werden? Wo könnte die SKEW weitere Kommunen hinzugewinnen?

Tabelle 7 zeigt, dass die SKEW unter den größeren Städten und Gemeinden bereits fast alle Kommunen erreicht hat. Alle 14 großen Großstädte (500.000 und mehr Einwohner*innen) in Deutschland haben bereits Angebote der SKEW genutzt. Bei den kleineren Großstädten (100.000 bis 499.000 Einwohner*innen) liegt der Anteil bei 98,5 Prozent. Je kleiner die Größenklasse, desto weiter sinkt der Anteil der erreichten Kommunen. So ist der Anteil bei den Landgemeinden (unter 5.000 Einwohner*innen) mit 1,4 Prozent am niedrigsten. Auch bei den Landkreisen wird deutlich: Je kleiner die Größenklasse, desto weniger Landkreise wurden anteilmäßig erreicht.

Tabelle 7 **Größenklassenanalyse**

	Gesamtzahl (Deutschland)	Anzahl (durch SKEW erreicht)	Anteil (durch SKEW erreicht an Gesamtzahl)
Städte und Gemeinden			
500.000 und mehr (Große Großstadt)	14	14	100,0 %
100.000 bis 499.999 (Kleinere Großstadt)	66	65	98,5 %
50.000 bis 99.999 (Große Mittelstadt)	113	86	76,1 %
20.000 bis 49.999 (Kleinere Mittelstadt)	508	231	45,5 %
10.000 bis 19.999 (Größere Kleinstadt)	899	212	23,6 %
5.000 bis 9.999 (Kleine Kleinstadt)	1.355	132	9,7 %
Unter 5.000 (Landgemeinde)	7.841	109	1,4 %
Summe	10.796	849	7,9 %
Landkreise			
500.000 und mehr	7	4	57,1 %
100.000 bis 499.999	238	113	47,5 %
50.000 bis 99.999	48	13	27,1 %
20.000 bis 49.999	1	0	0,0 %
Summe	294	130	44,2 %
GESAMT	11.090	979⁸⁸	8,8 %

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Statistisches Bundesamt (2021a, 2021b); Dok. 31, Stand: Dezember 2020. Einteilung in Gemeindetypen nach Bogumil und Holtkamp (2013, S. 23).

Mit Blick auf Ausweitung zeigt dieses Bild verschiedene mögliche Vorgehensweisen auf. So könnte die SKEW zunächst versuchen, die einzige noch verbleibende Großstadt sowie die restlichen großen Mittelstädte zu erreichen und sich dann, einer sukzessiven Logik folgend, auf die kleineren Mittelstädte (20.000 bis 49.999 Einwohner*innen) konzentrieren. Mit diesem Ansatz könnten im Idealfall noch 305 neue Kommunen hinzugewonnen werden. Auch wäre ein Fokus auf die Gewinnung weiterer Landkreise möglich: 164 der 294 Landkreise in Deutschland wurden noch nicht durch die SKEW erreicht und könnten im Zentrum der weiteren Ausweitung stehen. Zusammengenommen könnte die SKEW mit beiden Ansätzen demnach noch 469 neue Kommunen hinzugewinnen und so eine Gesamtzahl von 1.508 Kommunen erreichen.

⁸⁸ Die Differenz zu den 998 erreichten Kommunen erklärt sich wie folgt: Nicht einbezogen wurden hier 15 Bezirke bzw. Stadtteile, drei Regierungsbezirke und eine Metropolregion.

Sollte die SKEW substanziell dazu beitragen wollen, das von kommunaler Seite formulierte Ziel (2.030 engagierte Kommunen bis 2030) zu erreichen, wird sie somit über kurz oder lang weitere kleinere Kommunen (unter 20.000 Einwohner*innen) hinzugewinnen müssen. Kleinere Kommunen liegen nicht selten im ländlichen Raum, haben eine andere Bevölkerungsstruktur als städtische Gebiete und verfügen wegen ihrer geringeren Einwohner*innenzahl über weniger Verwaltungskapazitäten. Wie könnten solche Kommunen zukünftig besser erreicht werden? Welche Faktoren könnten ein entwicklungspolitisches Engagement und die Nutzung von SKEW-Angeboten begünstigen? Und welche Bedarfe werden von kleineren Kommunen geäußert? Im Folgenden werden drei Fallstudieninterviews mit kleineren, bisher entwicklungspolitisch inaktiven Kommunen zusammenfassend dargestellt, um einen tieferen Einblick in die kommunale Situation vor Ort zu ermöglichen:

- **FI 20:** In dieser kleinen Kommune (5.000 bis 9.999 Einwohner*innen) in Mecklenburg-Vorpommern gibt es keine Aktivitäten zu kommunaler Entwicklungspolitik. Die SKEW ist nicht bekannt. Die wichtigsten Themen, die die Kommune aktuell beschäftigen, sind Städtebau, Feuerwehr, Digitalisierung an Schulen und Demografie. Viele Investitionen kann die Kommune nur mithilfe von Fördermitteln tätigen. Mit Unterstützung eines Partnerschaftsvereins pflegt sie mehrere europäische Städtepartnerschaften sowie eine innerdeutsche Partnerschaft. Weitere Partnerschaften (mit Kommunen im globalen Süden) werden vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Partnerschaften nicht in Betracht gezogen. Neben begrenzten finanziellen Ressourcen und der Herausforderung, politische Mehrheiten herzustellen, liegt eine weitere Hürde in der Altersstruktur der Bevölkerung im ländlichen Raum. Im Zentrum des kommunalen Interesses stehen vor allem solche Themen, die einen unmittelbaren Bezug zum Leben der Menschen vor Ort haben.
- **FI 24:** In dieser sehr kleinen Kommune (unter 5.000 Einwohner*innen) in Thüringen besteht ein grundsätzliches Interesse an einem entwicklungspolitischen Engagement. In der lokalen Nachhaltigkeitsarbeit (Waldbewirtschaftung, Naturschutz) ist die Kommune bereits aktiv. Über ein Nachhaltigkeitszentrum wurde sie auf die SKEW aufmerksam, hat bisher jedoch keine weiteren Schritte eingeleitet. Um sich einem entwicklungspolitischen Engagement anzunähern, bräuchte die Kommune zunächst Beratung und Vernetzungsmöglichkeiten. Sie ist prinzipiell offen für verschiedene Themenfelder, wobei primär ein Interesse an fairer Beschaffung besteht. Aus Sicht der Kommune kämen vor allem solche Projekte infrage, die möglichst „konkret“ und „greifbar“ sind.
- **FI 25:** In dieser kleinen Kommune (5.000 bis 9.999 Einwohner*innen) in Baden-Württemberg besteht ebenfalls ein Interesse an kommunaler Entwicklungspolitik, das von der persönlichen Erfahrung des Bürgermeisters (Reisen und Studienaufenthalt im globalen Süden) herrührt. Aus der Kommunalpolitik kam bisher keine Aufforderung, entwicklungspolitisch tätig zu werden. Die Zivilgesellschaft engagiert sich vereinzelt durch Spendenaktionen. Über eine Broschüre des BMZ wurde die Kommune auf kommunale Entwicklungspolitik aufmerksam, allerdings wurde ein mögliches Engagement *„im Stress des Alltags nicht so richtig weiterverfolgt“*. Insgesamt ist die Kommunalverwaltung mit den anfallenden Pflichtaufgaben personell bereits stark ausgelastet. Hinzu kommen freiwillige Aufgaben, zum Beispiel im Sport. Aufgrund der begrenzten Personalausstattung der Kommune wäre nur ein Engagement denkbar, das *„im laufenden Geschäft“* mitbearbeitet werden kann (*„wenige Stunden pro Projekt“*).

Wenngleich diese Fallstudien nur einen kleinen Ausschnitt aller noch zu erreichenden Kommunen abbilden, deuten sich darin vor allem folgende Bedarfe kleinerer Kommunen an: Zum einen muss ein entwicklungspolitisches Engagement möglichst konkret und gut vermittelbar sein. Idealerweise knüpft es an Themen an, die die Kommune und die Menschen vor Ort bereits bewegen. Zum anderen darf ein entwicklungspolitisches Engagement mit Blick auf knappe personelle Ressourcen und andere Aufgaben keinen zu großen Zeitaufwand erfordern. Es muss sich in den kommunalen Verwaltungsalltag integrieren lassen.

Aktuell werden von der SKEW und ihren Gremien sowie dem BMZ insbesondere zwei Ansätze diskutiert, um weitere kleinere Kommunen zu gewinnen:

- **Verbundprojekte:** Dieser Ansatz sieht vor, dass sich mehrere Kommunen zusammenschließen, um ein SKEW-Angebot gemeinsam zu nutzen. Dadurch soll ermöglicht werden, dass Kommunen sich gegenseitig unterstützen und durch die geteilte Arbeitslast eine administrative Erleichterung erfahren. Insbesondere für kleine Kommunen mit begrenzten Ressourcen soll ein Engagement so besser leistbar werden.⁸⁹
- **Bündelung:** Dieser Ansatz sieht vor, dass intermediäre Ebenen (wie Landkreise, Metropolregionen oder kommunale Verbände) eine koordinierende bzw. administrierende Funktion einnehmen und so ein niedrigschwelliges Engagement für darunter liegende Ebenen (wie kreisangehörige Städte und Gemeinden) ermöglichen.⁹⁰ Hinter der Nutzung intermediärer Ebenen steht die grundsätzliche Idee, bei der weiteren Ausweitung stärker systematisch vorzugehen: *„Einfach diese systematischen Ebenen, dass es manchmal viel wichtiger ist, irgendwo in einer Region einen Schlüsselpunkt zu besetzen und darüber auszustrahlen, als jetzt punktuell [zum Beispiel in drei Kleinstädten nebeneinander] zu arbeiten“* (EI 25).

Beide Ansätze verfolgen die wichtige Intention, auf die begrenzten Ressourcen kleinerer Kommunen einzugehen. In der Praxis zeigen sich allerdings auch Grenzen und weitere Unterstützungsbedarfe. So wurde im Rahmen der Datenerhebung deutlich, dass der administrative Aufwand auch in Verbundprojekten hoch bleibt und von kleineren Kommunen ohne entsprechende personelle Kapazitäten kaum zu bewältigen ist (FI 34). Zudem stellt sich bei solchen Projekten die Frage nach einer fairen Lastenverteilung. Zwar können mehrere Kommunen gemeinsam Förderanträge bei der SKEW stellen, doch muss sich eine Kommune bereit erklären, gegenüber der SKEW die Hauptverantwortung für das Projekt zu übernehmen (PK 1; Dok. 19, 44). Damit wird eine Kommune deutlich stärker in die Pflicht genommen als die anderen Kommunen im Verbund. Dies kann die Bereitschaft mancher Kommunen verringern, als Hauptantragstellende Verbundprojekte auf den Weg zu bringen und das entsprechende Risiko zu tragen. Im Hinblick auf intermediäre Ebenen zeichnet sich ab, dass diese in der gewünschten Bündelungsfunktion personell wie konzeptionell unterstützt werden müssen (FI 7, 29). Schließlich kann auch ein gewisses Konkurrenz- und Profilierungsdenken einem Verbundprojekt oder Bündelungsansatz im Wege stehen, nämlich dann, wenn Verantwortliche in erster Linie eigenständig kommunale Entwicklungspolitik betreiben möchten, anstatt andere Kommunen bei ihrem Engagement zu unterstützen (Marschall et al., 2021, S. 127; PK 15).

Trotz dieser Herausforderungen weist die aktuelle Diskussion aus Sicht des Evaluierungsteams in die richtige Richtung. So geht es bei beiden Ansätzen nicht darum, neue, speziell auf kleinere Kommunen zugeschnittene Angebote zum Gesamtprogramm hinzuzufügen, sondern darum, bereits bestehende Angebote leichter nutzbar zu machen. Nach Einschätzung des Evaluierungsteams stellt dies vor dem Hintergrund des bereits umfangreichen und ausdifferenzierten SKEW-Gesamtprogramms eine sinnvolle Herangehensweise dar. Insbesondere eine Ausweigungsstrategie, die an „Schlüsselpunkten“ auf intermediären Ebenen ansetzt, könnte dazu beitragen, mit begrenzten Fördermitteln eine möglichst große Breitenwirkung zu erzielen.

EF 4.2: Wie werden weitere Kommunen von der SKEW erreicht? Warum werden manche Kommunen nicht erreicht? Wo besteht zusätzliches Potenzial für Engagement in der kommunalen Entwicklungspolitik?

Bewertung: Für die Mobilisierung neuer Kommunen ist bei der SKEW in erster Linie die Fachabteilung F31 zuständig. Obwohl die SKEW kumulativ die angestrebten 1.000 Kommunen erreicht hat, besteht mit Blick auf die Zielgruppe und den „Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal“ weiteres Ausweigungspotenzial. Während sich die SKEW zunächst auf die Gewinnung der verbleibenden großen und mittelgroßen Städte und Gemeinden sowie der Landkreise konzentrieren könnte, wird sie – sollte sie substanziell dazu beitragen wollen,

⁸⁹ Ein häufig genanntes Praxisbeispiel für diesen Ansatz ist das Westallgäu, wo mehrere Kommunen gemeinsam die Förderinstrumente SSP I Nahost und KCS genutzt haben (Erhardt, 2018; PK 8).

⁹⁰ Beispiele für den Bündelungsansatz finden sich vor allem im Themenfeld „Fairer Handel und faire Beschaffung“, zum Beispiel im Landkreis Fürth und im Kreis Steinfurt, wo KEpol-Koordinator*innen in der Kreisverwaltung Unterstützungsleistungen für kreisangehörige Städte und Gemeinden erbringen (Deutscher Landkreistag, 2020, S. 29–30).

2.030 Kommunen bis 2030 zu erreichen – weitere, auch kleinere Kommunen hinzugewinnen müssen. Aktuell werden vor allem zwei Ansätze diskutiert, um weitere Kommunen für ein developmentpolitisches Engagement und die Nutzung von SKEW-Angeboten zu gewinnen: Verbundprojekte (mehrere Kommunen nutzen ein SKEW-Angebot gemeinsam) und Bündelung (intermediäre Ebenen unterstützen Kommunen bei einem developmentpolitischen Engagement). Aus Sicht des Evaluierungsteams weisen beide Ansätze trotz der identifizierten Herausforderungen in die richtige Richtung.

7.3 Vertiefung

EF 4.3: Wie werden bereits erreichte Kommunen dabei unterstützt, ihr Engagement zu vertiefen?

Im Gegensatz zur Ausweitungsaufgabe (Gewinnen neuer Kommunen) wird die Vertiefungsaufgabe (Intensivierung des Engagements bereits erreichter Kommunen) bei der SKEW dezentral bearbeitet. Die Fachabteilung F31 ist dafür zuständig, Kommunen für ein Engagement zu gewinnen. Auch andere Fachabteilungen leisten gezielt Mobilisierungsbearbeitung für bestimmte Angebote innerhalb des von ihnen betreuten Themenfeldes (siehe Abschnitt 7.2). Sind Kommunen einmal bei der SKEW aktiv und wollen ihr Engagement vertiefen, gibt es nach Auskunft der SKEW jedoch keine festen Engagementpfade mehr – „die [Kommunen] finden dann bei uns den Weg“. Die Annahme ist, dass sich alle Fachabteilungen „auch dafür zuständig fühlen, über das Gesamtangebot der SKEW mit zu informieren“ (EI 22; siehe auch EI 20).

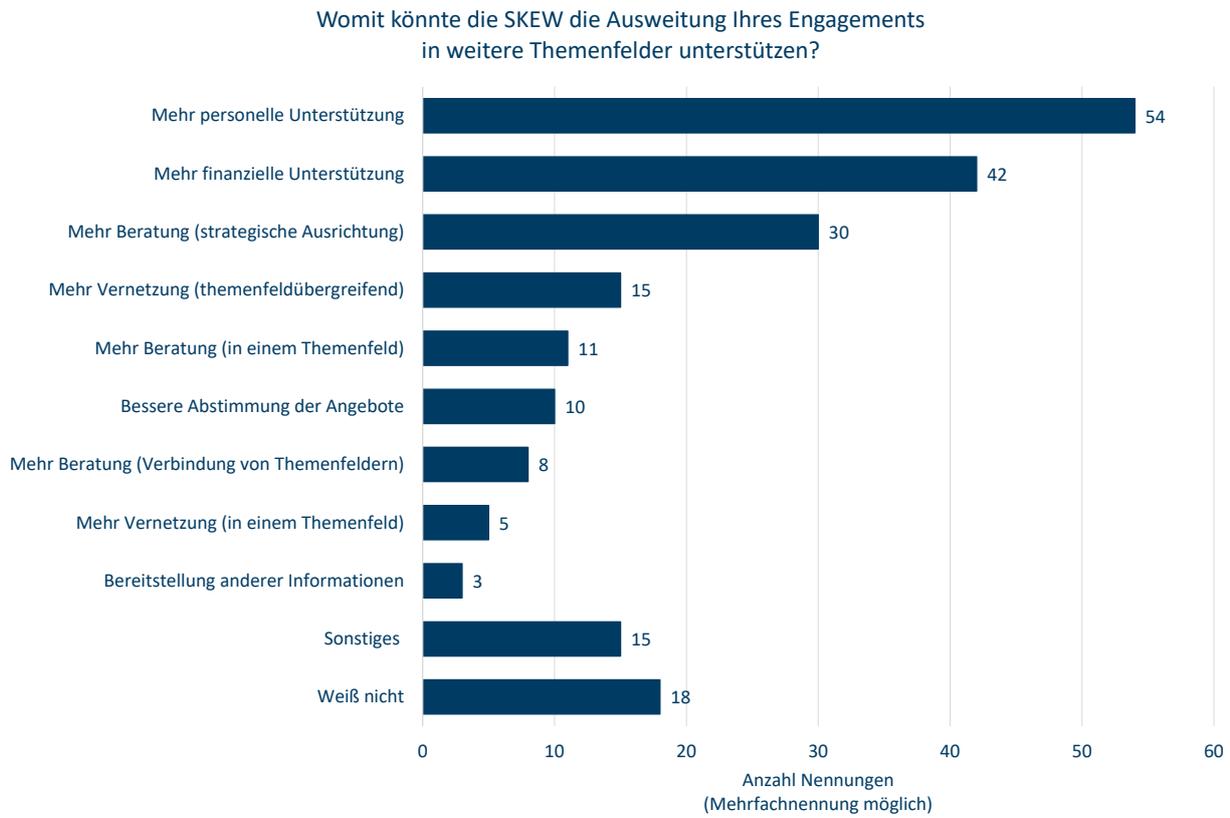
In Fallstudieninterviews berichteten Kommunen, dass sie über die Informations- und Vernetzungsangebote der SKEW (Newsletter, Runde Tische) auf weitere Möglichkeiten des Engagements aufmerksam werden (FI 5, 6, 12) und dass, wie von der SKEW vorgesehen, auch Ansprechpersonen aus den jeweiligen Fachabteilungen entsprechende Impulse geben (FI 5, 15).

Eine Herausforderung besteht für die Kommunen allerdings darin, dass sie bei der SKEW keine festen Ansprechpersonen haben, die ihnen direkt zugeordnet sind (FI 3, 4, 8, 32; GD 7, 8; FTA 136, 139). Bei der SKEW gibt es nur Ansprechpersonen für die einzelnen Themenfelder bzw. Angebote. Eine Kommune, die drei verschiedene Angebote nutzt, hat somit (mindestens) drei verschiedene Ansprechpersonen. Diesen fehlt allerdings häufig der Gesamtüberblick über die betreffende Kommune und auch über das (umfangreiche und kleinteilige) SKEW-Gesamtprogramm.⁹¹ Aus Sicht der Kommunen könnten feste Ansprechpersonen und „Jahresgespräche“ mit der gesamten Verwaltung sinnvoll sein, um in der Beratung zur Vertiefung des Engagements mehr Kontinuität und eine strategischere Ausrichtung zu gewährleisten: „Was mir manchmal helfen würde, wäre, wenn man so ein allgemeines Beratungsgespräch mit der SKEW hätte. [...] dass man vielleicht Anfang des Jahres oder Ende eines Jahres so ein Gespräch hätte und sagt: Okay, ihr habt die und die Partnerschaften mit dem globalen Süden; die SKEW richtet sich in den nächsten ein bis zwei Jahren in die und die Richtung aus. Also wirklich ein individuelles Beratungsgespräch mit [unserer Kommune]. Und dass man da sagen könnte: Okay, da hole ich jetzt [meine Kolleg*innen aus anderen Abteilungen und vielleicht noch den Bürgermeister] dazu. Und dass man in so einer Runde dann gemeinsam erarbeitet, wo es hingehen kann“ (FI 8).

Der Bedarf an strategischer Beratung zeigt sich auch in den Ergebnissen von OU 2. Dort wurden Kommunen gefragt, wie die SKEW ein Engagement in weiteren Themenfeldern unterstützen könnte. Nach finanzieller und personeller Unterstützung (wichtigste Bedarfe) wurde die Option „Mehr Beratung zur strategischen Ausrichtung der kommunalen Entwicklungspolitik“ am dritthäufigsten gewählt (siehe Abbildung 28).

⁹¹ Die Situation wechselnder Ansprechpersonen wird durch eine hohe Personalfuktuation bei der SKEW und bei Engagement Global insgesamt verschärft. Die hohe Personalfuktuation liegt unter anderem an Elternzeiten, Krankheiten, Auslandsaufenthalten, internen Umstrukturierungen und Stellenbefristungen (Dok. 63; Schwedersky et al., 2020, S. 44–46; siehe auch FI 3, 12).

Abbildung 28 Bedarfe für Engagement in weiteren Themenfeldern



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 107.

Die strategische Beratung zur Vertiefung des Engagements wird neben der Situation wechselnder Ansprechpersonen (siehe oben) dadurch erschwert, dass bei der SKEW noch kein zentrales Monitoringsystem besteht, das sich auch für eine datengestützte Beratung einsetzen ließe. Das SKEW-Monitoring ist in erster Linie darauf ausgerichtet, dem BMZ zum Gesamtprogrammziel Bericht zu erstatten. Die Erkenntnisse aus dem Monitoring werden zum jetzigen Zeitpunkt nicht systematisch dazu genutzt, Kommunen hinsichtlich einer Vertiefung ihres Engagements zu beraten. Ein Einsatz in der Beratung wäre auch deshalb herausfordernd, weil die Daten momentan noch in Excel-Listen festgehalten werden. Diese sind wenig nutzungsfreundlich, fehleranfällig und nicht ohne Weiteres für komplexere Analysen geeignet.

Auch nutzt die SKEW noch kein Kontaktmanagementsystem, was jedoch insbesondere im Hinblick auf die wechselnden Ansprechpersonen dringend notwendig erscheint. Die SKEW arbeitet nach eigenen Angaben intensiv am Aufbau eines Systems zum *Customer Relationship Management* (CRM). Mithilfe dieses Systems soll der Gesamtüberblick („360-Grad-Blick“) der SKEW-Mitarbeitenden in der Beratung gestärkt werden. Es soll ihnen ermöglichen, vor jedem Beratungsgespräch rasch einen Gesamtüberblick über die jeweilige Kommune zu erhalten, um so die Beratung, Kontaktpflege und Kontaktnachverfolgung zu verbessern. Dazu soll das CRM-System auch mit dem Monitoringsystem verknüpft werden (PK 15, 16). Allerdings ist auch die Entwicklung des CRM-Systems momentan noch nicht abgeschlossen. Insgesamt entsteht somit der Eindruck, dass die SKEW schnell gewachsen ist, aber die notwendigen „Prozesse und Strukturen [...] nicht schnell genug und nicht gleichmäßig mitgewachsen [sind]“ (EI 36).

EF 4.3: Wie werden bereits erreichte Kommunen dabei unterstützt, ihr Engagement zu vertiefen?

Bewertung: Von kommunaler Seite besteht ein Bedarf an mehr strategischer Beratung zur Vertiefung des Engagements. Die Vertiefungsarbeit der SKEW erscheint zum Zeitpunkt der Evaluierung wenig strukturiert. Ansprechstrukturen sind dezentral organisiert, das Gesamtprogramm ist noch nicht in einem zentralen, nutzungsfreundlichen Monitoringsystem erfasst, und ein geplantes CRM-System befindet sich momentan noch im Aufbau.

7.4 Koordination kommunaler Entwicklungspolitik

EF 4.4: Inwiefern ist das Förderinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ wirksam zur Vertiefung des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements?

- AN 4.4.1: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben ihr entwicklungspolitisches Engagement vertieft.
- AN 4.4.2: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben die kommunale Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe in der Kommune etabliert.
- AN 4.4.3: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben Grundlagen und Strukturen geschaffen, um auch über den Förderzeitraum hinaus eine nachhaltige Behandlung entwicklungspolitischer Themen zu ermöglichen.

Das Förderinstrument KEpol-Koordination wird seit 2016 von der SKEW angeboten, um deutsche Kommunen personell zu unterstützen. Die Förderung umfasst Mittel für eine Personalstelle sowie zusätzliche Mittel für Begleitmaßnahmen, Reisen und Fortbildungen. Die Förderdauer beträgt maximal vier Jahre (2 Jahre Erstprojekt + 2 Jahre Folgeprojekt; siehe Abschnitt 2.4, Tabelle 1). Im Erstprojekt müssen Kommunen einen Eigenanteil von 10 Prozent erbringen, im Folgeprojekt steigt der Eigenanteil auf 25 Prozent.

Seit Einführung des Instruments wurden 143 KEpol-Stellen bewilligt, davon 90 Erst- und 53 Folgeprojekte (siehe Tabelle 8). Von diesen 143 Stellen waren 110 bei Städten und Gemeinden angesiedelt, 21 bei Landkreisen, acht bei kommunalen Verbänden, drei bei kommunalen Unternehmen und eine bei einem Stadtstaat (Dok. 34). Die meisten der bewilligten Stellen waren somit in einzelnen Städten und Gemeinden verortet, vergleichsweise wenige bei Landkreisen oder kommunalen Verbänden.

Tabelle 8 Bewilligte KEpol-Stellen (Erst- und Folgeprojekte)

	Erstprojekte	Folgeprojekte	Summe
Laufend	24	38	62
Abgeschlossen	66	15	81
Summe	90	53	143

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Dok. 34, Stand: Mai 2021; PK 9.

Insgesamt ist das Instrument KEpol-Koordination auf folgende Ziele ausgerichtet:

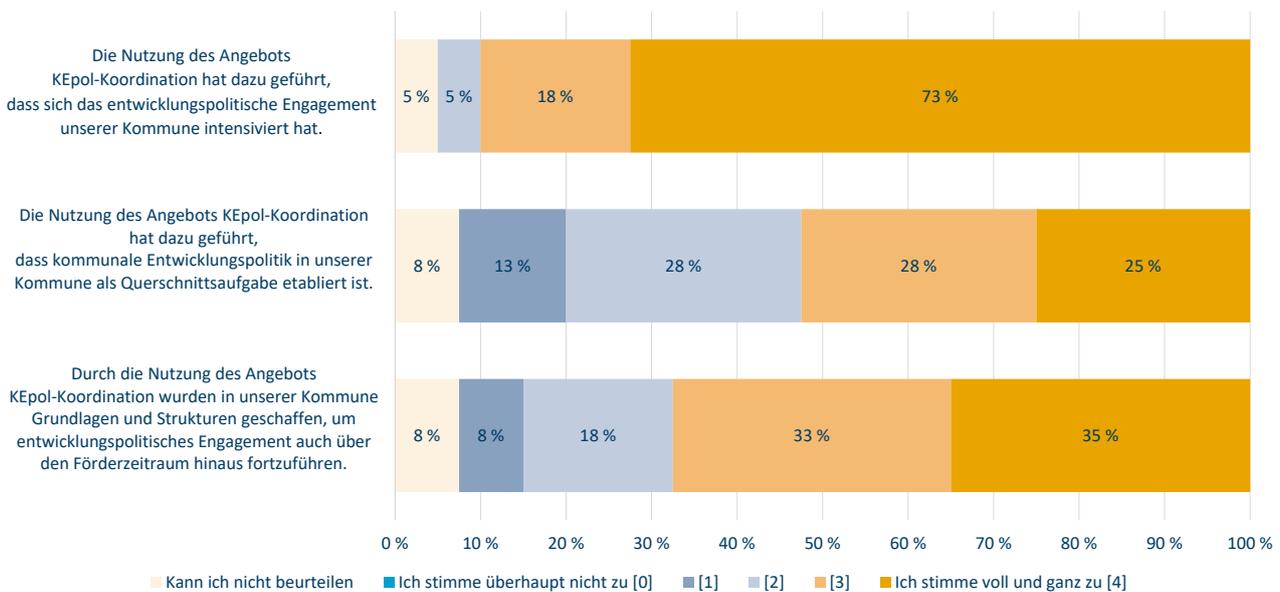
- „Mangel an personellen Ressourcen für kommunale Entwicklungspolitik ausgleichen“
- „Kommunen, kommunale Verbände und kommunale Unternehmen ermutigen, kommunales entwicklungspolitisches Engagement zu beginnen oder auszubauen“
- „Kommunale Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung etablieren“

- „Grundlagen und Strukturen bei den Projektträgern schaffen, die über den Förderzeitraum hinaus eine nachhaltige Behandlung entwicklungspolitischer Themen ermöglichen“

Quelle: Engagement Global/SKEW (2020a, S. 15).

In OU 2 gaben 40 Kommunen bzw. kommunale Verbände an, das Förderinstrument KEpol-Koordination momentan zu nutzen oder in der Vergangenheit genutzt zu haben. Deren Einschätzung zur Wirksamkeit des Instruments ist in Abbildung 29 dargestellt.

Abbildung 29 Wirksamkeit des Förderinstruments KEpol-Koordination



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 40. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht exakt 100 Prozent.

Im Ergebnis zeigt sich eine eindeutig positive Bewertung hinsichtlich einer Vertiefung des Engagements (siehe Abbildung 29). Wie in Fallstudieninterviews deutlich wurde, können KEpol-Koordinator*innen zu einem intensiveren Engagement beitragen, weil eine Kommune durch die Förderung eine zusätzliche Personalresource gewinnt, die die Angebote der SKEW sichten und passende Angebote auswählen kann. Sind passende Angebote identifiziert, kann der*die Stelleninhaber*in „auch die Zeit investieren [...], sich darum zu kümmern und zu schauen, dass es vorangeht“ (FI 4). Insgesamt kann eine KEpol-Stelle somit zu einem Katalysator für weiteres Engagement werden, auch im Hinblick auf die Akquise weiterer Fördermittel (FTA 169, 215).

Im Vergleich dazu fallen die Ergebnisse mit Blick auf längerfristige Wirkungen etwas gemischter aus (siehe Abbildung 29). Kommunale Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe zu etablieren, bleibt für manche Kommunen eine Herausforderung. Zudem scheint es nicht allen Kommunen zu gelingen, Grundlagen und Strukturen für ein Engagement über den Förderzeitraum hinaus zu schaffen. Folgende Limitationen des Instruments KEpol-Koordination könnten mit diesen Befunden in Zusammenhang stehen:

- **Stellenbegrenzung:** Jede Kommune kann, unabhängig von ihrer Größe, maximal eine KEpol-Stelle beantragen. Dieser Umstand erschwert vor allem in Großstädten (mit großen Verwaltungsapparaten) eine umfassende Bearbeitung bestimmter Themen bzw. eine systematische Verbindung des Engagements über verschiedene Themenfelder und Verwaltungseinheiten hinweg (FI 5, 32, 33; GD 7; FTA 135, 157).

- **Kurzer Förderzeitraum:** Mit Blick auf die Aufgabe, kommunale Entwicklungspolitik strukturell zu verankern, erscheint der Förderzeitraum von 2 + 2 Jahren kurz angelegt. Laut Vorgabe der SKEW müssen die KEpol-Koordinator*innen „zusätzlich sein, das heißt kein Ersatz von bestehendem Personal“ (Engagement Global/SKEW, 2020a, S. 16). KEpol-Koordinator*innen kommen somit häufig neu in eine Verwaltung – als „junge Berufseinsteiger“ (FI 33) oder als „Verwaltungs-Quereinsteigende“ (FTA 152) – und benötigen im Erstprojekt zunächst einmal Zeit, um relevante Akteur*innen und Abläufe kennenzulernen und Netzwerke aufzubauen (FI 2, 5, 30, 33; GD 7; FTA 152; Dok. 43). Auch die Laufzeit des Folgeprojektes scheint mitunter knapp kalkuliert, insbesondere dann, wenn strukturelle Veränderungen in Richtung Nachhaltigkeit und Agenda 2030 bewirkt werden sollen (FI 2, 11).
- **Keine automatische Verstetigung:** Die Förderung der KEpol-Stellen ist vom BMZ als „Anschubfinanzierung“ (GD 1, 7) gedacht. Dieser Vorstellung nach bricht die Arbeit der KEpol-Koordinator*innen nach Ende des Förderzeitraums nicht ab, sondern wird weitergeführt, indem die Kommunen die KEpol-Stellen verstetigen (also aus eigenen Haushaltsmitteln weiterfinanzieren). Nach Auskunft der SKEW ist dies bisher bei neun (60 Prozent) der 15 abgeschlossenen Folgeprojekte gelungen. Vor dem Hintergrund der geringen Anzahl abgeschlossener Folgeprojekte ist jedoch noch keine endgültige Einschätzung der „Übernahmequote“ möglich (PK 9). In jedem Fall ist die Verstetigung der KEpol-Stellen kein Automatismus, sondern hängt erwartungsgemäß von verschiedenen Rahmenbedingungen wie politischer Unterstützung und finanziellen Ressourcen ab.

Trotz dieser Limitationen erachten Kommunen das Instrument KEpol-Koordination als sehr nützlich (siehe Abschnitt 4.2, Abbildung 9). Die hohe Nachfrage der Kommunen zeigt sich auch darin, dass seit der Einführung des Instruments im Jahr 2016 jedes Jahr mehr Förderanträge gestellt wurden als bewilligt werden konnten. Im Jahr 2018 war die Differenz zwischen gestellten Anträgen (85) und bewilligten Anträgen (44) besonders groß (Dok. 13).

Diejenigen Kommunen, die sich im „Wettbewerb“ um eine KEpol-Stelle durchsetzen, können zumindest während des Förderzeitraums zu einem gewissen Grad (je nach Größe der Verwaltung und Intensität des Engagements) einen „Mangel an personellen Ressourcen für kommunale Entwicklungspolitik ausgleichen“ (Engagement Global/SKEW, 2020a, S. 15). Alle anderen Kommunen haben – bis auf eine erneute Antragstellung in einem anderen Jahr – keine Möglichkeit, bei der SKEW personelle Unterstützung für das Inland zu beantragen, da die KEpol-Stellen hierfür das einzige Instrument darstellen (PK 1). Sollte eine Kommune eines der finanziellen Förderinstrumente der SKEW (zum Beispiel Nakopa) bewilligt bekommen, bleibt ihr noch die Möglichkeit, die im Rahmen der Projekte vorgesehene Verwaltungskostenpauschale zur Deckung von Personalkosten zu nutzen (zum Beispiel für Honorarkräfte). Die Verwaltungskostenpauschale darf allerdings höchstens sieben Prozent der Fördersumme betragen (siehe auch Abschnitt 6.2). Über die Verwaltungskostenpauschale hinaus dürfen die Fördermittel nicht für Personalkosten in der deutschen Kommune eingesetzt werden (Dok. 44).

Zwar versuchen einzelne kommunale Mitarbeitende, personelle Engpässe auszugleichen, indem sie über ihre Arbeitszeit hinaus Mehrarbeit leisten und sich auch in ihrer Freizeit um die Projekte kümmern (FI 9; Dok. 30; Molina Vogelsang et al., 2022, S. 29, 33–34). Ab einem gewissen Punkt stoßen die personellen Kapazitäten allerdings an Grenzen. Aus kommunaler Sicht müssten finanzielle und personelle Unterstützung Hand in Hand gehen, da finanziell geförderte Projekte nur dann umgesetzt werden können, wenn in den Kommunen auch Personal dafür vorhanden ist (FI 7, 32; Dok. 35). Insbesondere personelle Unterstützung für das Projektmanagement wird von kommunaler Seite als Bedarf geäußert (FI 33).

Neben Kommunen waren ursprünglich auch kommunale Verbände berechtigt, KEpol-Stellen zu beantragen.⁹² Seit 2021 können Verbände aus steuerrechtlichen Gründen jedoch nur noch eingeschränkt gefördert werden.⁹³ Dies führte in mindestens einem Fall dazu, dass für eine KEpol-Stelle auf Verbandsebene trotz vorhandenen Interesses kein Folgeprojekt mehr genehmigt werden konnte (EI 23). Die Frage, ob und wie Verbände in Zukunft wieder gefördert werden können, wurde zum Zeitpunkt der Evaluierung rechtlich geprüft (PK 1, 5).

EF 4.4: Inwiefern ist das Förderinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ wirksam zur Vertiefung des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements?

- AN 4.4.1: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben ihr entwicklungspolitisches Engagement vertieft.

Bewertung: Erfüllt

Das Förderinstrument KEpol-Koordination ist aus kommunaler Sicht ein wirksames Angebot zur Vertiefung entwicklungspolitischen Engagements.

- AN 4.4.2: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben die kommunale Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe in der Kommune etabliert.

Bewertung: Teilweise erfüllt

Die Etablierung von kommunaler Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe bleibt für Kommunen herausfordernd.

- AN 4.4.3: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben Grundlagen und Strukturen geschaffen, um auch über den Förderzeitraum hinaus eine nachhaltige Behandlung entwicklungspolitischer Themen zu ermöglichen.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

Es scheint vielen, aber nicht allen Kommunen zu gelingen, Grundlagen und Strukturen für ein Engagement über den Förderzeitraum hinaus zu schaffen.

7.5 Zivilgesellschaft

EF 4.5: Welchen Beitrag leisten zivilgesellschaftliche Akteur*innen für die Wirksamkeit von SKEW-Angeboten?

In der Gründungsphase der SKEW war das Verhältnis zwischen SKEW und Zivilgesellschaft zunächst angespannt. So fürchteten zivilgesellschaftliche Akteur*innen, die SKEW könnte als „neues staatliches Konstrukt“ eine Steuerungsrolle einnehmen und sich die Ideen der Zivilgesellschaft zu eigen machen (Engagement Global/SKEW, 2016a, S. 17). Auch bestanden Bedenken hinsichtlich einer möglichen Konkurrenz um Fördergelder (EI 27). Um dieser Skepsis zu begegnen, wurde die Zivilgesellschaft früh in den Programmbeirat und die Programmkommission eingebunden (Engagement Global/SKEW, 2016a; siehe auch Abschnitt 2.2). Darüber hinaus haben sich bis heute weitere Berührungspunkte zwischen SKEW und

⁹² Von dieser Möglichkeit machten mehrere kommunale Verbände Gebrauch und erhielten entsprechende Stellenförderungen (Dok. 34). KEpol-Koordinator*innen auf Verbandsebene war es möglich, „eine starke Multiplikatorenfunktion“ (EI 12) auszuüben, da sie in ihrer Position in der Lage waren, Mitgliedskommunen über die Angebote der SKEW zu informieren, Kontakte herzustellen und die Kommunen untereinander zu vernetzen (siehe auch EI 23).

⁹³ Eine Förderung ist aktuell nur dann möglich, wenn ein Verband „im steuerrechtlichen Sinne gemeinnützig oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts“ ist (PK 1). Dies gilt auch für Metropolregionen, die ebenfalls keine KEpol-Stellen beantragen können.

Zivilgesellschaft herausgebildet, über die zivilgesellschaftliche Akteur*innen einen Beitrag zur Wirksamkeit von SKEW-Angeboten leisten:

- **Mittelweiterleitung durch die SKEW:** Die SKEW kann über sogenannte Kooperations- und Weiterleitungsverträge direkt Mittel an zivilgesellschaftliche Organisationen (zum Beispiel Vereine, Eine-Welt-Landesnetzwerke, Stiftungen) weiterleiten. Diese Organisationen sind häufig bundesweit oder regional (in einem bestimmten Bundesland) tätig. Von dieser Möglichkeit der Mittelweiterleitung macht die SKEW vielfach Gebrauch (Dok. 5, 16). Durch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kooperationspartnern strebt sie sowohl eine personelle Entlastung als auch eine größere Reichweite an. Auch können Kooperationspartner spezialisierte Leistungen erbringen, die die SKEW den Kommunen selbst nicht zur Verfügung stellen könnte (zum Beispiel Wissensvermittlung zu fairer öffentlicher Textilbeschaffung; EI 18, 31).
- **Mittelweiterleitung durch Kommunen:** Zivilgesellschaftliche Organisationen können auch indirekt Mittel der SKEW erhalten, indem Kommunen eine Weiterleitung ihrer Fördermittel veranlassen. Hat eine Kommune beispielsweise eines der finanziellen Förderinstrumente der SKEW bewilligt bekommen, steht es ihr offen, bis zu einem Drittel der Fördermittel an (lokale) zivilgesellschaftliche Organisationen weiterzuleiten (Dok. 44), etwa an Partnerschaftsvereine, Weltläden, Kirchen oder migrantische Organisationen. Im Gegenzug unterstützen diese Organisationen die Kommune bei ihrem developmentpolitischen Projekt.
- **Ehrenamtliche Unterstützung:** Auch ohne Mittelweiterleitung unterstützen zivilgesellschaftliche Akteur*innen ihre Kommunen bei der Nutzung von SKEW-Angeboten, indem sie beispielsweise an Fachbeiräten⁹⁴ teilnehmen, administrative Aufgaben übernehmen, ihre Sprachkenntnisse zur Verfügung stellen, Hintergrundwissen liefern, sich in der Öffentlichkeitsarbeit engagieren oder Partnerschaftsreisen begleiten (FI 2, 9, 10, 30, 33, 34, 35; EI 27, 33; GD 6). Diese Unterstützung erfolgt durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder aber durch engagierte Einzelpersonen, die – anders als zivilgesellschaftliche Organisationen – keine Mittelweiterleitungen erhalten können (Dok. 44).⁹⁵ Auch kann die Nutzung von SKEW-Angeboten durch Hinweise aus der lokalen Zivilgesellschaft oder durch eine bereits bestehende Aktivität vor Ort (zum Beispiel einen Schüleraustausch) erst angestoßen werden (FI 7, 12, 13; GD 5).

Zivilgesellschaftliche Akteur*innen leisten somit auf unterschiedlichen Wegen wichtige Beiträge zur kommunalen Entwicklungspolitik und zur Wirksamkeit von SKEW-Angeboten. Gerade im Hinblick auf ehrenamtliche Unterstützung ist es allerdings fraglich, ob diese Beiträge immer angemessen anerkannt werden (FI 34; GD 6; Molina Vogelsang et al., 2022, S. 33, 46). Dass Kommunen (Politik und Verwaltung) tatsächlich im Zentrum des Engagements stehen und dieses auch selbst leisten, ist ein zentrales Anliegen des BMZ. So muss Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ aufgrund der Titelbestimmungen in erster Linie den Kommunen vorbehalten sein (PK 6, 15).⁹⁶ Über eine Beschränkung von Mittelweiterleitungen an die Zivilgesellschaft (Ein-Drittel-Regelung) soll vermieden werden, dass Kommunen zwar ein Engagement proklamieren, in Wirklichkeit aber hauptsächlich die Zivilgesellschaft engagiert ist. Nicht ausreichend berücksichtigt wird dabei allerdings, dass manche Kommunen ihr Engagement aufgrund des hohen administrativen Aufwands und fehlender personeller Ressourcen nicht selbst leisten können und deshalb auf zivilgesellschaftliche Unterstützung angewiesen sind. Dies wirft einmal mehr die Frage auf, wie die Angebote der SKEW administrativ vereinfacht werden können (siehe Kapitel 6), damit ihre Umsetzung von Kommunalverwaltungen auch ohne umfangreiche Unterstützung besser zu bewältigen ist.

⁹⁴ Ein Beispiel hierfür sind die Steuerungsgruppen des Angebots „Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien“.

⁹⁵ Eine finanzielle Aufwandsentschädigung ist höchstens über die Verwaltungskostenpauschale möglich (siehe Abschnitt 7.4).

⁹⁶ Für die Förderung der Zivilgesellschaft stellt das BMZ andere Haushaltstitel bereit, zum Beispiel Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 687 76 „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger“ (2020: 150 Millionen Euro) und Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 684 71 „Förderung der developmentpolitischen Bildung“ (2020: 45 Millionen Euro).

EF 4.5: Welchen Beitrag leisten zivilgesellschaftliche Akteur*innen für die Wirksamkeit von SKEW-Angeboten?

*Bewertung: Zivilgesellschaftliche Akteur*innen leisten auf unterschiedlichen Wegen wichtige Beiträge zur kommunalen Entwicklungspolitik und zur Wirksamkeit von SKEW-Angeboten. Aus Sicht des BMZ müssen allerdings die Kommunen (Politik und Verwaltung) klar im Zentrum des Engagements stehen. Um dies sicherzustellen, nutzen BMZ und SKEW aktuell vor allem Beschränkungsregelungen. Diese Herangehensweise berücksichtigt jedoch nicht ausreichend, dass manche Kommunen ihr Engagement aufgrund des hohen administrativen Aufwands und fehlender personeller Ressourcen nicht selbst leisten können und deshalb auf zivilgesellschaftliche Unterstützung angewiesen sind. Aus Sicht des Evaluierungsteams wirft dies einmal mehr die Frage auf, wie die Angebote der SKEW administrativ vereinfacht werden können.*

Gesamtbewertung EF 4

EF 4: Inwiefern werden die Ziele der kommunalen Entwicklungspolitik im Inland erreicht und auch durch die SKEW bewirkt?

Bewertung des Effektivitätskriteriums: Größtenteils erfüllt

Die Unterstützung durch die SKEW wirkt sich positiv auf das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen aus. Die SKEW konnte die Zahl der erreichten Kommunen im Evaluierungszeitraum erhöhen und das Ziel der 1.000 Kommunen bis 2021 kumulativ erreichen. Das formulierte Vertiefungsziel wurde von der SKEW jedoch nicht vollständig erreicht. Dennoch spielt die SKEW eine Rolle dafür, wie intensiv sich entwicklungspolitisches Engagement in Kommunen gestaltet. Darüber hinaus trägt sie dazu bei, kommunale Handlungskompetenzen zu stärken. Obwohl die SKEW kumulativ 1.000 Kommunen erreicht hat, besteht mit Blick auf die Zielgruppe und den „Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal“ weiteres Ausweitungspotenzial. Sollte die SKEW substantiell dazu beitragen wollen, das Ziel von 2.030 engagierten Kommunen bis 2030 zu erreichen, muss sie weitere, auch kleinere Kommunen hinzugewinnen. Gleichzeitig steht sie vor der Aufgabe, bereits aktive Kommunen bei einer Vertiefung ihres Engagements zu unterstützen. Dabei zeigen sich Verbesserungspotenziale in der strategischen Beratung. Das Förderinstrument KEpol-Koordination ist aus kommunaler Sicht ein wirksames Angebot, um entwicklungspolitisches Engagement zu vertiefen. Allerdings bleiben auf kommunaler Seite Engpässe bei den personellen Ressourcen bestehen. Die Zivilgesellschaft leistet auf unterschiedlichen Wegen wichtige Beiträge zur kommunalen Entwicklungspolitik und zur Wirksamkeit von SKEW-Angeboten. Wenn Kommunen (Politik und Verwaltung), wie vom BMZ vorgesehen, im Zentrum des Engagements stehen sollen, stellt sich allerdings einmal mehr die Frage, wie die Angebote der SKEW administrativ vereinfacht werden können, damit ihre Umsetzung von Kommunalverwaltungen auch ohne umfangreiche Unterstützung besser zu bewältigen ist.

8. ERGEBNISSE NACHHALTIGKEIT

EF 5: Inwiefern sind Kommunen in Deutschland in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen?

Dieses Kapitel untersucht das Gesamtprogramm der SKEW hinsichtlich seiner Nachhaltigkeit. Zentral ist gemäß der OECD-DAC-Evaluierungskriterien hierbei die Frage: „Sind die Wirkungen von Dauer?“ (BMZ, 2021a, S. 4, 11). Dabei wird in erster Linie untersucht, inwiefern von der SKEW unterstützte Kommunen ihr Engagement auch über den Förderzeitraum hinaus aufrechterhalten können (Abschnitt 8.1). Diese Frage stellt sich insbesondere auch vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie, deren Auswirkungen in Abschnitt 8.2 näher beleuchtet werden. Darüber hinaus werden zwei grundlegende Ansätze angesprochen, die die Nachhaltigkeit kommunalen entwicklungspolitischen Engagements längerfristig erhöhen könnten: Zum einen besteht die Idee, kommunale Entwicklungspolitik zu einer Pflichtaufgabe für deutsche Kommunen zu machen; zum anderen wird diskutiert, ob kommunale Entwicklungspolitik über Budgetzuweisungen finanziert werden könnte (Abschnitt 8.3).

AN 5.1: Die derzeit durch die SKEW geförderten Kommunen in Deutschland sehen sich in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement auch längerfristig aufrechtzuerhalten.

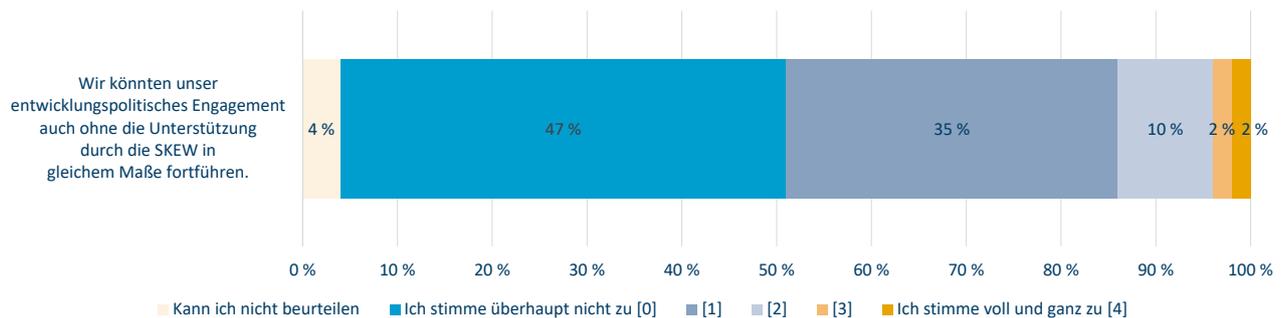
8.1 Nachhaltigkeit des Engagements

Wie in Abschnitt 7.4 am Beispiel des Förderinstruments KEpol-Koordination beschrieben, soll die Unterstützung durch die SKEW auch „über den Förderzeitraum hinaus eine nachhaltige Behandlung entwicklungspolitischer Themen ermöglichen“ (Engagement Global/SKEW, 2020a, S. 15). Kommunales entwicklungspolitisches Engagement soll somit nicht auf den Zeitraum beschränkt bleiben, in dem Kommunen von der SKEW unterstützt werden.⁹⁷

Die SKEW weist mit Blick auf Nachhaltigkeit auf mehrere Positivbeispiele hin (PK 15). So sei die Mehrzahl der acht „kommunalen Dreieckspartnerschaften“, die im Rahmen eines Modellprojekts von 2007 bis 2009 unterstützt wurden (Engagement Global/SKEW, 2022k), noch immer aktiv, sowohl im Rahmen von SKEW-Angeboten als auch mit eigenständigen Aktivitäten. Von den kommunalen Klimapartnerschaften seien ebenfalls nahezu alle nach wie vor aktiv. Auch solche Partnerschaften, die bereits in den frühen Phasen des Angebots (ab 2011) unterstützt wurden, hätten regelmäßig ihre Handlungsprogramme überarbeitet und Klimamaßnahmen umgesetzt. Im Themenfeld „Fairer Handel und faire Beschaffung“ spiele Dortmund, die erste „Hauptstadt des fairen Handels“ aus dem Jahr 2003, noch immer eine Vorreiterrolle (siehe auch Marschall et al., 2021, S. 71).

Trotz dieser von der SKEW genannten Beispiele geht aus den Ergebnissen von OU 2 (siehe Abbildung 30) hervor, dass nur sehr wenige der befragten Kommunen (4 Prozent) die Nachhaltigkeit ihres Engagements gesichert sehen. Für eine deutliche Mehrheit (82 Prozent) bleibt die Unterstützung durch die SKEW entscheidend für eine gleichwertige Fortführung des Engagements. Die Erwartung, dass die SKEW eine Anschubunterstützung für ein dann selbst laufendes Engagement leistet, erweist sich auf Basis dieser Ergebnisse nur vereinzelt als realistisch.

⁹⁷ Die Erwartung einer eigenständigen Fortführung des Engagements durch die Kommunen besteht vonseiten des BMZ allerdings nicht bei allen Angeboten in gleichem Maße. Sie ist höher bei KEpol-Koordination, den kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien und den Angeboten aus dem Themenfeld „Fairer Handel und faire Beschaffung“, jedoch weniger ausgeprägt bei den finanziellen Förderinstrumenten und bei Vernetzungsangeboten (PK 15).

Abbildung 30 Nachhaltigkeit des developmentpolitischen Engagements

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 106.

Neben der maßgeblichen Herausforderung begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen (FI 2, 3, 9; GD 1) ist es für eine längerfristige Aufrechterhaltung des developmentpolitischen Engagements zentral, dass eine Kommune entsprechende „Grundlagen und Strukturen“ (Engagement Global/SKEW, 2020a, S. 15) in Politik und Verwaltung etabliert (zum Beispiel politische Beschlüsse, Strategiedokumente, eigene Stellen bzw. Arbeitseinheiten für kommunale Developmentpolitik, fachbereichsübergreifende Prozesse). Die SKEW unterstützt Kommunen gezielt bei einer solchen strukturellen Verankerung, indem sie Angebote zur personellen Unterstützung (KEpol-Koordination) und Strategieentwicklung (zum Beispiel kommunale Klimapartnerschaften, kommunale Nachhaltigkeitsstrategien) bereitstellt. Wenn eine Kommune über „geschaffene Strukturen“ verfügt, besteht die Möglichkeit, das Engagement auch längerfristig weiterzuverfolgen (FI 5). Gelingt eine solche strukturelle Verankerung nicht, bleibt das Engagement stark personenabhängig und ist somit instabil, sobald sich personelle Veränderungen wie ein Wechsel an der Verwaltungsspitze oder plötzliche Abwesenheiten einzelner Mitarbeitender ergeben (FI 4, 6; siehe auch Marschall et al., 2021, S. 124, 133; Wingers et al., 2021, S. 3).

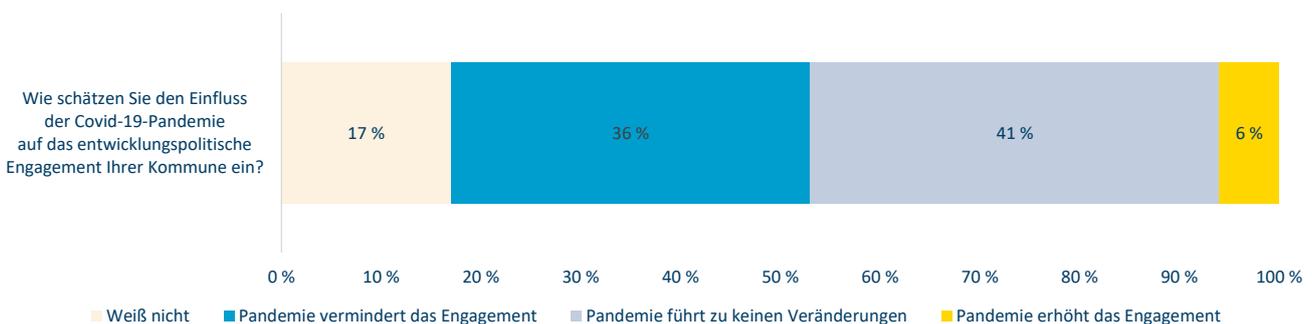
Interne Evaluierungsberichte der SKEW (Dok. 4, 8, 30, 40) kommen zu einem ähnlichen Ergebnis: Sie weisen mit Blick auf kommunale Partnerschaften auf ein gewisses Nachhaltigkeitspotenzial hin, machen jedoch auch auf Herausforderungen (wie begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen oder fehlende strukturelle Verankerung) aufmerksam. Die Wahrscheinlichkeit, dass geförderte Aktivitäten weitergeführt werden, erhöht sich dann, wenn eine strategische Einbindung erfolgt, wenn Kapazitätsentwicklung mitberücksichtigt wird und wenn häufige Personalwechsel vermieden werden können (Dok. 4). Auch der Aufbau entsprechender Arbeitsstrukturen (zum Beispiel Steuerungsgruppen) kann für die Nachhaltigkeit von Projektaktivitäten förderlich sein. Allerdings sind solche Strukturen alleine häufig nicht hinreichend für eine Fortführung des Engagements (Dok. 30).

8.2 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Seit 2020 übt die Covid-19-Pandemie einen starken Einfluss auf die Arbeit von Kommunalverwaltungen aus: Umfangreiche Informationen zum Pandemiegeschehen mussten gesichtet und ordnungsrechtlich umgesetzt werden (FI 12, 25); die Digitalisierung an Schulen und im ländlichen Raum musste vorangebracht werden (FI 10, 20); Verwaltungsmitarbeitende wurden von anderen Ämtern in Gesundheitsämtern, Impfzentren oder Krisenstäbe versetzt (FI 22, 30; EI 5, 11); Rats- und Ausschusssitzungen konnten nicht mehr wie gewohnt stattfinden (FI 2, 18, 26; GD 1); Einnahmen verringerten sich durch stark rückläufige Gewerbesteuern (FI 10; EI 11; Dok. 18), während Ausgaben für Hygienemaßnahmen stiegen (FI 9). Kommunen wurden durch die Pandemie finanziell stark getroffen, was zur Folge haben kann, dass freiwillige Aufgaben wie kommunale Developmentpolitik zurückgefahren werden (Marschall et al., 2021, S. 122).

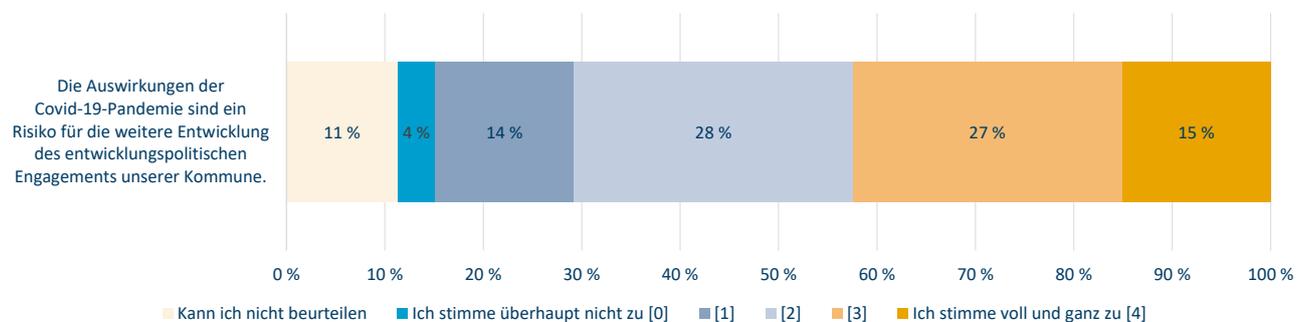
Trotz dieser Einschnitte zeigen die Ergebnisse aus OU 1 und OU 2 hinsichtlich der Auswirkungen der Pandemie ein gemischtes Bild. In OU 1 gaben die meisten der befragten Kommunen an, dass die Pandemie ihr entwicklungspolitisches Engagement vermindert oder zu keinen Veränderungen geführt habe. In einem kleinen Teil der befragten Kommunen kam es in Zusammenhang mit der Pandemie jedoch zu einem erhöhten Engagement (siehe Abbildung 31). In OU 2 gaben manche der befragten Kommunen an, in der Pandemie ein Risiko für die weitere Entwicklung ihres entwicklungspolitischen Engagements zu sehen, andere äußerten sich neutral oder gaben an, die Pandemie nicht als Risikofaktor wahrzunehmen (siehe Abbildung 32). Dieses Ergebnis legt die Einschätzung nahe, dass die Pandemie (zum Zeitpunkt der Datenerhebung) zumindest kein flächendeckendes Risiko für die kommunale Entwicklungspolitik darstellte.

Abbildung 31 Einfluss der Covid-19-Pandemie auf entwicklungspolitisches Engagement



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 1. N = 356. Anmerkung: Online-Umfrage 1 wurde im ersten Pandemiejahr (November–Dezember 2020) durchgeführt.

Abbildung 32 Covid-19-Pandemie als Risiko für entwicklungspolitisches Engagement



Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 106. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht exakt 100 Prozent. Online-Umfrage 2 wurde im zweiten Pandemiejahr (Juni–August 2021) durchgeführt.

Die vielschichtigen Wirkungen der Pandemie lassen sich anhand eines Beispiels verdeutlichen: Neben den oben genannten Herausforderungen (wie Priorisierung von Pflichtaufgaben, Umschichtung von Personal, verringerte finanzielle Ressourcen) haben insbesondere die pandemiebedingten Reise- und Kontaktbeschränkungen negative Wirkungen entfaltet. So „mussten viele Veranstaltungen [...] ausfallen, Reisen in die Partnerländer im globalen Süden wurden abgesagt“ (Engagement Global/SKEW, 2020b, S. 13). Vor allem zu Beginn der Pandemie führte dies dazu, dass die Zusammenarbeit mit manchen Partnerkommunen stagnierte (FI 8). Gerade solche Partnerschaften, die sich noch in der Anbahnung befanden, wurden durch die Reise- und Kontaktbeschränkungen beeinträchtigt (FI 4, 11, 12). Im Laufe der Zeit und mit der Umstellung auf digitale Kommunikationsformate gelang es jedoch, in der Pandemie auch neue Möglichkeiten zu sehen: „[...] die Kommunen lernen, digital zusammenzuarbeiten. Dadurch entsteht neues Potenzial für Innovationen in der Partnerschaftsarbeit“ (Dok. 10).

Manche der negativen Auswirkungen der Pandemie konnte die SKEW auffangen, indem sie Angebote ins Digitale verlagerte (FI 5, 6, 8, 15; EI 14, 20, 22, 29, 31; Dok. 15, 18, 44). Auch bewilligte sie in einigen Fällen Verlängerungen von Projektlaufzeiten oder Nachweisfristen (FI 5, 9, 13; GD 7). Sehr flexibel zeigte sich die SKEW vor allem im Hinblick auf die Einrichtung eines neuen Förderinstruments: Basierend auf einer Initiative aus dem Programmbeirat schufen BMZ und SKEW innerhalb kurzer Zeit das „Kommunale Corona-Solidarpaket“ (KCS) (EI 9, 20, 35; Dok. 2, 15, 38), um im Rahmen kommunaler Partnerschaften eine schnelle Reaktion auf die Pandemiesituation zu ermöglichen. Mithilfe des KCS konnte in einer Partnerkommune beispielsweise eine mobile Isolierstation errichtet werden (Engagement Global/SKEW, 2021a, S. 43). Im Jahr 2020 wurde das KCS 61 Mal beantragt und 25 Mal bewilligt (Dok. 13); auch in den Jahren 2021 und 2022 wurde es weiter angeboten. Insgesamt wird das KCS von Kommunen als sehr nützlich eingeschätzt (siehe Abschnitt 4.2, Abbildung 9).

8.3 Grundlegende Überlegungen zur Nachhaltigkeit

Auf Basis der in Abschnitt 8.1 präsentierten Ergebnisse bleibt die Frage bestehen, wie kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland stärker dauerhaft verankert werden kann. In diesem Zusammenhang sind zwei Ansätze hervorzuheben, die im Rahmen der Evaluierung verschiedentlich geäußert wurden und auf grundlegendere Veränderungen abzielen:

- **Kommunale Entwicklungspolitik als Pflichtaufgabe:** Wie in Abschnitt 1.2 angemerkt, steht es den Kommunen in Deutschland frei, sich entwicklungspolitisch zu engagieren. Der Vorschlag, diese Situation zu ändern und eine Verpflichtung zur Umsetzung kommunaler Entwicklungspolitik einzuführen, wird zwar verschiedentlich von kommunalen Akteur*innen diskutiert, ist zum jetzigen Zeitpunkt aber noch umstritten. Dabei werden unterschiedliche Argumente vorgebracht (siehe Kasten 6). Insgesamt erscheint die Diskussion um kommunale Entwicklungspolitik als Pflichtaufgabe nicht weit genug fortgeschritten, um zeitnah Veränderungen herbeizuführen. Sie ist jedoch insofern hilfreich, als sie den Diskussionsrahmen erweitert und so das Potenzial hat, alternative Lösungsideen anzustoßen, um die Nachhaltigkeit kommunalen entwicklungspolitischen Engagements längerfristig zu erhöhen. Beispielsweise könnte eine Weiterführung der Diskussion explorieren, inwiefern kommunale Nachhaltigkeitspolitik integriert als Pflichtaufgabe betrachtet werden kann und ob ein Engagement in der kommunalen Entwicklungspolitik neben anderen nachhaltigkeitsfördernden Aktivitäten, beispielsweise kommunalem Klimaschutz (Erb, 2021), eine Option zur Erfüllung dieser Pflichtaufgabe darstellen könnte.

Kasten 6 Kommunale Entwicklungspolitik als Pflichtaufgabe

Kommunale Entwicklungspolitik zur Pflichtaufgabe zu machen könnte aus Sicht mancher Akteur*innen die Chance bieten, auch solchen Kommunen ein Engagement zu ermöglichen, denen ihre angespannte Haushaltslage (Haushaltssicherung) dies sonst nicht erlauben würde (FI 11; FTA 26, 130). Zudem müssten Kommunen ihr entwicklungspolitisches Engagement nicht mehr grundsätzlich rechtfertigen, sondern könnten sich auf die Verpflichtung berufen (EI 27). Auch bei veränderten Rahmenbedingungen könnte kommunale Entwicklungspolitik nicht mehr ohne Weiteres gestrichen werden (EI 5). Andere Akteur*innen sehen eine mögliche Verpflichtung zu kommunaler Entwicklungspolitik kritisch. Als Argument wird unter anderem vorgebracht, dass Kommunen Gestaltungsspielräume bei freiwilligen Aufgaben bräuchten, um ein eigenes Profil ausbilden zu können (EI 11). Kritische Stimmen betonen außerdem das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (EI 17). Auch Ressourcenengpässe und die bereits bestehende Fülle an zu bewältigenden Aufgaben (FTA 25, 99, 125) sowie die Wichtigkeit einer intrinsischen Motivation (EI 12) werden als Gegenargumente angeführt.

- **Finanzierung der kommunalen Entwicklungspolitik über Budgetzuweisungen:** Statt kommunale Entwicklungspolitik über immer neue, zeitlich befristete und administrativ aufwendige Förderprojekte zu unterstützen, würden Kommunen bei dieser Finanzierungsvariante Budgetmittel für entwicklungspolitische Aktivitäten erhalten. Eine solche Überlegung wurde bereits in der ersten DIE-Studie zur kommunalen Entwicklungspolitik (siehe Abschnitt 1.2) formuliert: „Über ein konkretes Mandat der Länder könnte das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen politisch und rechtlich verankert werden.“

Eine entsprechende ‚zweckgebundene‘ Budgetzuweisung erscheint in diesem Sinne denkbar und sinnvoll, um die Kommunen zur Durchführung dieser Aufgaben zu befähigen und die Qualität der Maßnahmen zu sichern“ (Fröhlich und Lämmelin, 2009, S. 124). In Anlehnung an Brand et al. (2021, S. 5) ginge es bei einer solchen Budgetzuweisung darum, „die grundlegende Finanzausstattung der Kommunen zu stärken, sodass diese aus eigener Kraft [ein entwicklungspolitisches Engagement ...] stemmen oder aber die Stärkung personeller Kapazitäten vornehmen können“. Kommunales entwicklungspolitisches Engagement wäre somit nicht mehr antragsgebunden, fördermittelabhängig und projektbezogen, sondern über Budgetzuweisungen (der Bundesländer)⁹⁸ nachhaltig in allen Kommunalhaushalten verankert. Ob eine finanzielle Grundausstattung allein jedoch ausreichend ist, um entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen, und in welcher Höhe Kommunen unterstützt werden müssten, bleibt unklar.

AN 5.1: Die derzeit durch die SKEW geförderten Kommunen in Deutschland sehen sich in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement auch längerfristig aufrechtzuerhalten.

Bewertung: Teilweise erfüllt

Trotz einzelner positiver Beispiele bleibt die Unterstützung durch die SKEW im Regelfall maßgeblich dafür, dass Kommunen ihr entwicklungspolitisches Engagement aufrechterhalten können. Neben begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen besteht eine zentrale Herausforderung mit Blick auf Nachhaltigkeit darin, kommunale Entwicklungspolitik strukturell zu verankern.

Gesamtbewertung EF 5

EF 5: Inwiefern sind Kommunen in Deutschland in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen?

Bewertung des Nachhaltigkeitskriteriums: Teilweise erfüllt

Im Rahmen des aktuellen antragsgebundenen Fördermodells bleibt kommunales entwicklungspolitisches Engagement in der Regel von den Unterstützungsleistungen der SKEW abhängig. Kommunale Entwicklungspolitik ist in Deutschland noch nicht dauerhaft in der kommunalen Landschaft verankert. Um auf eine solche Verankerung hinzuwirken, werden zwei Ansätze diskutiert, die grundlegende Veränderungen nach sich ziehen würden. Zum einen besteht die Überlegung, kommunale Entwicklungspolitik von einer freiwilligen Aufgabe in eine Pflichtaufgabe umzuwandeln. Zum anderen ist auch ein alternatives Finanzierungsmodell (über Budgetzuweisungen statt Fördermittel) denkbar. Zum jetzigen Zeitpunkt erscheinen beide Vorschläge noch zu wenig konkret, um zeitnah Veränderungen herbeizuführen. Sie erweitern jedoch den Diskussionsrahmen und können helfen, alternative Lösungsmöglichkeiten zu finden, um kommunales entwicklungspolitisches Engagement längerfristig nachhaltig zu gestalten.

⁹⁸ Die Budgetzuweisungen müssten von den Bundesländern getätigt werden. Eine unmittelbare Finanzierung der Kommunen durch den Bund ist nach Angaben des BMZ rechtlich nicht zulässig (PK 15).

9. ERGEBNISSE IMPACT

EF 6: Welche Potenziale und Risiken bergen die Angebote der SKEW mit Blick auf entwicklungspolitische Wirksamkeit?

Dieses Kapitel befasst sich mit der entwicklungspolitischen Wirksamkeit, dem sogenannten Impact. Im Zentrum dieses Kriteriums steht gemäß der OECD-DAC-Evaluierungskriterien die Frage: „Welchen Unterschied macht die Maßnahme?“ (BMZ, 2021a, S. 4, 9–10). Der Impact bezieht sich auf die Ergebnisse einer Maßnahme und untersucht, inwieweit es zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen kommt. Mit den Reformbemühungen im Rahmen der internationalen Wirksamkeitsagenda⁹⁹ hat die Wirkungsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit in den vergangenen Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Auch das BMZ beschreibt die Erhöhung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als wichtiges Ziel und tragendes Prinzip seiner Arbeit (BMZ, 2021b, 2022d). Mit Blick auf die kommunale Entwicklungspolitik stellt sich – in Abgrenzung zum Kriterium der Effektivität – hier insbesondere die Frage, ob durch die Maßnahmen der kommunalen Entwicklungspolitik tatsächlich auch Wirkungen im globalen Süden erreicht werden. In Abschnitt 9.1 wird zunächst analysiert, inwiefern die Zielformulierungen der SKEW im Hinblick auf entwicklungspolitische Wirksamkeit relevant und angemessen sind. Insbesondere für das Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ besteht die Annahme, dass ein Beitrag zu entwicklungspolitischen Wirkungen im globalen Süden geleistet wird. Daher wird in Abschnitt 9.2 beispielhaft für dieses Themenfeld untersucht, welche Potenziale und Risiken mit Blick auf entwicklungspolitische Wirksamkeit bestehen.

9.1 Zielformulierungen der SKEW

EF 6.1: Inwiefern sind die Zielformulierungen der SKEW relevant und angemessen, um entwicklungspolitische Wirkungen zu erzielen?

- AN 6.1.1: Das Wirkungsmodell der SKEW schließt (vor dem Hintergrund der Definition des Politikfeldes) in angemessenem Umfang Zielformulierungen mit ein, die auf entwicklungspolitische Wirkungen ausgerichtet sind.

Nach der Eingliederung der SKEW in Engagement Global im Jahr 2012 (siehe Abschnitt 2.1) und der Weiterentwicklung der BMZ-Strategie zur kommunalen Entwicklungspolitik im Jahr 2015 (siehe Abschnitt 4.1) stießen das BMZ und die SKEW im Jahr 2016 die Neuentwicklung eines Ziel- und Indikatorensystems für die SKEW an. Das Gesamtprogrammziel und die zugehörigen Indikatoren dienten dabei als Grundlage (Dok. 7; siehe auch Abschnitt 2.5). Parallel dazu wurde innerhalb von Engagement Global ein organisationsweites Monitoring- und Evaluierungssystem (M&E-System) entwickelt. In dieses wurde das spezifische Ziel- und Indikatorensystem der SKEW nach seiner Fertigstellung integriert.

Als Teil des Ziel- und Indikatorensystems wurde für das SKEW-Gesamtprogrammziel ein Wirkungsmodell erarbeitet, das Zielformulierungen bis zur mittleren Outcome-Ebene (verändertes Handeln) enthält (siehe Abschnitt 2.6, Abbildung 7). Auf Ebene der Programmziele, die den sechs Themenfeldern der SKEW zugeordnet sind, wurden ebenfalls Wirkungsmodelle entworfen. Diese legen gleichermaßen Wirkungen bis zur mittleren Outcome-Ebene fest (siehe auch Abschnitt 2.6). Die bisherigen Zielformulierungen der SKEW decken die obere Outcome- und die Impact-Ebene somit bisher nicht ab. Dies steht im Widerspruch dazu, dass entwicklungspolitische Maßnahmen, insbesondere im Rahmen einer BMZ-Förderung, auch Beiträge zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen leisten sollten.

⁹⁹ Die internationale Wirksamkeitsagenda (*Aid Effectiveness Agenda*) wurde beginnend mit der Erklärung von Paris 2005 über den Aktionsplan von Accra 2008 sowie die Entwicklungspartnerschaft von Busan 2011 entwickelt. Die vier zentralen Prinzipien dieser Agenda (Wirkungsorientierung, Partnereinbindung, Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht) sind auch für das Erreichen der SDGs bedeutsam, wie auf einem Treffen der „Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation“ 2016 deutlich wurde (DEval, 2019).

Aus Sicht der SKEW gibt es folgende Gründe, weshalb Wirkungen auf der oberen Outcome- und der Impact-Ebene sowie ein Wirkungsbezug zum globalen Süden bislang nicht formuliert wurden:

- **Diversität der Wirkungen:** Die Angebote der SKEW sind thematisch sehr breit aufgestellt. Insbesondere Förderinstrumente wie der KPF oder Nakopa umfassen verschiedenste Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge und können damit so unterschiedliche Aktivitäten wie Schornsteinreinigung oder Rettungsdienst, Gesundheitsvorsorge oder Inklusion beinhalten. Das Aggregieren der vielfältigen potenziellen Wirkungen auf Ebene eines gemeinsamen Programmziels, beispielsweise für alle Förderinstrumente, wird daher als große Herausforderung eingeschätzt (EI 16).
- **Messbarkeit der Wirkungen:** Die angenommenen Wirkungen auf Outcome- und Impact-Ebene sind nur sehr schwer durch Indikatoren operationalisier- und messbar (EI 14, 15, 16). Ein Beispiel hierfür sind Verhaltensänderungen innerhalb einer Kommunalverwaltung oder der Beitrag der SKEW zu einer gesamtgesellschaftlichen Veränderung, beispielsweise zu verbesserter Luftqualität.
- **Attributionsproblem:** Selbst wenn die Wirkungsmessung auf der Outcome- und Impact-Ebene gelänge, ist nach Einschätzung der SKEW ein kausaler Zusammenhang zwischen den Angeboten und der erreichten Wirkung nur schwer nachzuweisen und in der Regel nicht eindeutig auf die Angebote der SKEW zurückzuführen (EI 14, 15).

Verbunden mit diesen Argumenten besteht für die SKEW ein strategisches Risiko darin, sich auf Ziele zu entwicklungspolitischen Wirkungen festzulegen. Wirkungen auf der oberen Outcome- und insbesondere der Impact-Ebene werden von zahlreichen anderen Faktoren beeinflusst, die außerhalb des direkten Einflussbereiches der SKEW liegen. Da sich hieraus Unsicherheiten ergeben, ist die Zurückhaltung der SKEW bei der Formulierung entwicklungspolitischer Wirkungen nachvollziehbar. Allerdings ist das Fehlen von übergeordneten Zielen auf der Outcome- und der Impact-Ebene in verschiedener Hinsicht problematisch:

- **Entwicklungspolitische Wirkungen als Wesensmerkmal kommunaler Entwicklungspolitik:** Entwicklungspolitische Wirkungen sind für die kommunale Entwicklungspolitik konstitutiv. Auch die aktualisierte Definition der kommunalen Entwicklungspolitik mit ihrer Ausrichtung auf das globale Gemeinwohl und ihrem klar formulierten Wirkungsbezug zum globalen Süden (Marschall et al., 2021; siehe Abschnitt 1.2) macht dies deutlich. Mit Blick auf die wachsende Bedeutung der Wirkungsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit und vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich Kommunen mittlerweile als eigenständige entwicklungspolitische Akteure etabliert haben, sollten die entwicklungspolitischen Wirkungen ihrer Arbeit bestmöglich sichtbar gemacht werden. Keinen entsprechenden Wirkungsanspruch zu formulieren birgt die Gefahr, dass ein solcher Anspruch auch nicht eingelöst wird. Daher sollte die SKEW angeben, welche entwicklungspolitischen Beiträge durch das Gesamtprogramm und die einzelnen Themenfelder angestrebt werden.
- **Mangelnde Sichtbarkeit vorhandener entwicklungspolitischer Wirkungen:** Einige interne Evaluierungsberichte zu SKEW-Angeboten legen plausibel dar, dass durch die Angebote Wirkungen auf der oberen Outcome-Ebene erzielt und teilweise auch Beiträge zu entwicklungspolitischen Wirkungen im In- und Ausland geleistet werden, auch wenn diese auf Gesamtprogrammziel- und Programmzielebene nicht formuliert sind. Auf Einzelprojektebene sind in einigen Wirkungsmodellen (sofern vorhanden) Wirkungen auf der oberen Outcome-Ebene (Dok. 36) sowie – insbesondere bei Angeboten mit Wirkungsbezug zum globalen Süden – auch auf der Impact-Ebene formuliert (Dok. 4, 9, 30, 63). Teilweise weisen die Evaluierungen auch auf einen Beitrag zu einer konkreten entwicklungspolitischen Wirkung hin. So werden beispielsweise Beiträge zur Verringerung von Armut und Hunger sowie zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung (SDG 1, 2 und 3) (Dok. 4), zur Lebensveränderung der Zivilgesellschaft in den Zielgebieten (Dok. 8) oder auch zur interkulturellen Öffnung einer deutschen Kommune (Dok. 36) identifiziert. Andere Evaluierungen betonen, dass in manchen Fällen plausible Anzeichen für einen entwicklungspolitischen Beitrag erkennbar sind (Dok. 9, 30). Auch Mitarbeitende der SKEW formulieren klare Wirkungserwartungen der Angebote (EI 14, 15, 16). Sollten diese Wirkungen eintreten, ist es allerdings schwer, diese nach außen hin sichtbar zu machen, da sie nicht im Ziel- und Indikatorensystem der SKEW abgebildet sind und somit keine systematische Evidenz dazu erfasst wird. Die Kommunen formulieren im

„Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal“ das Ziel, entwicklungspolitische Wirkungen kommunaler Entwicklungspolitik sichtbar zu machen. Dies soll dabei helfen, die Akzeptanz kommunaler Entwicklungspolitik bei den Bürger*innen zu erhöhen (siehe Abschnitt 4.3, Kasten 5).

EF 6.1: Inwiefern sind die Zielformulierungen der SKEW relevant und angemessen, um entwicklungspolitische Wirkungen zu erzielen?

- AN 6.1.1: Das Wirkungsmodell der SKEW schließt (vor dem Hintergrund der Definition des Politikfeldes) in angemessenem Umfang Zielformulierungen mit ein, die auf entwicklungspolitische Wirkungen ausgerichtet sind.

Bewertung: Teilweise erfüllt

Veränderte internationale Rahmenbedingungen, ein wachsender wirkungsorientierter Gestaltungsanspruch des BMZ und die bisherige Evidenz zu bestehenden Wirkungen verdeutlichen die Diskrepanz zwischen den bestehenden Zielformulierungen der SKEW und der Weiterentwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik. In den Zielformulierungen der SKEW auf Gesamtprogrammziel- und Programmzielebene sind bislang keine Wirkungserwartungen auf der oberen Outcome- und der Impact-Ebene formuliert.

9.2 Kommunale Partnerschaften

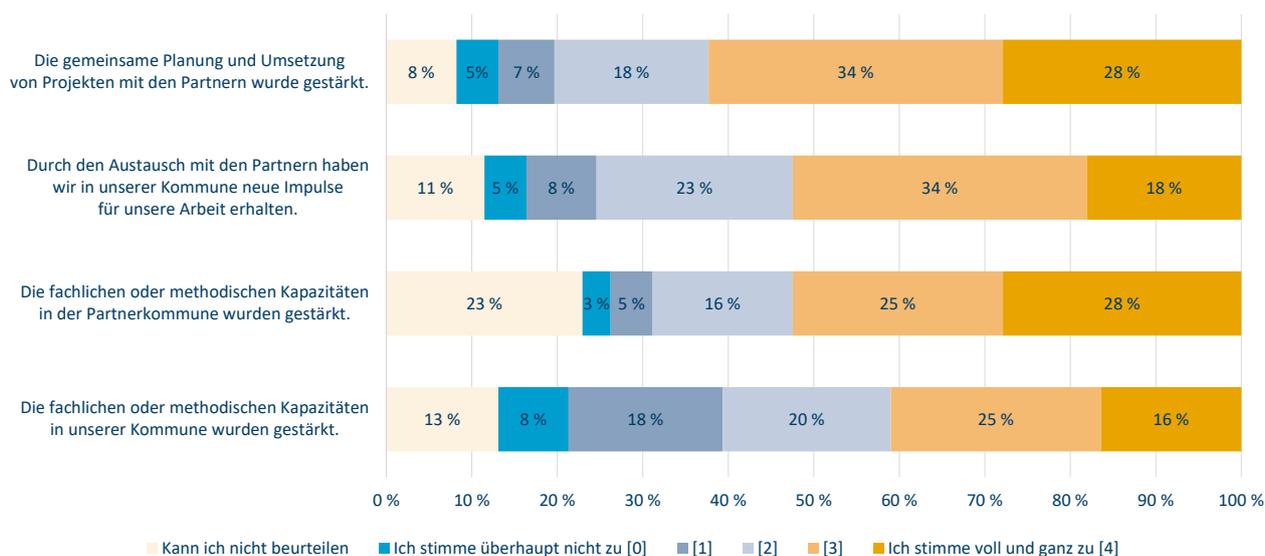
EF 6.2: Inwiefern ergeben sich im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ Potenziale und Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit mit Blick auf den globalen Süden?

- AN 6.2.1: Die Ansprechpartner*innen in den Partnerkommunen beschreiben Wirkungen und führen diese auf die Zusammenarbeit im Rahmen kommunaler Partnerschaften zurück.
- AN 6.2.2: Die jeweils von den Ansprechpartner*innen in den Partnerkommunen beschriebenen Risiken und negativen Wirkungen stimmen mit den Angaben der Ansprechpartner*innen in den deutschen Kommunen überein.

Im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ können Wirkungen auf der oberen Outcome- und der Impact-Ebene sowohl in Deutschland als auch in den Partnerkommunen im globalen Süden erzielt werden. Mit Blick auf den globalen Süden gibt es zwei Pfade, über die Wirkungen durch die Angebote der SKEW entstehen können: Beim ersten Pfad sind die Zielgruppe der SKEW-Angebote die deutschen Kommunen, die beispielsweise Beratungs-, Qualifizierungs- oder Vernetzungsangebote in Anspruch nehmen. Über die Zusammenarbeit mit Partnerkommunen kann es dann auch im globalen Süden zu indirekten Wirkungen kommen. Der zweite Pfad betrifft die Förderinstrumente der SKEW, beispielsweise Nakopa oder die Schnellstarterpakete (SSP), über die auf eine direkte Wirkung in den Partnerkommunen hingewirkt wird.

Voraussetzungen für entwicklungspolitische Wirkungen

Zunächst wurde analysiert, ob die Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass es auf den verschiedenen Wirkungspfaden zu Wirkungen auf höheren Ebenen kommt. Hierfür wurde in OU 2 anhand mehrerer Items untersucht, inwieweit deutsche Kommunen Aussagen zu Wirkungen der Partnerschaftsarbeit auf der unteren Outcome-Ebene (veränderte Kompetenzen oder Einstellungen) zustimmen. Wie aus den in Abbildung 33 dargestellten Ergebnissen hervorgeht, stimmten 62 Prozent der befragten Kommunen der Aussage zu, dass die gemeinsame Planung und Umsetzung von Projekten mit den Partnern gestärkt wurde, und knapp die Hälfte (52 Prozent) bestätigte, dass durch den Austausch mit den Partnern neue Impulse für die Arbeit entstanden. Dabei nehmen die befragten Kommunen eine Stärkung von fachlichen oder methodischen Kapazitäten etwas mehr in der Partnerkommune (53 Prozent Zustimmung) als in der eigenen Kommune (41 Prozent Zustimmung) wahr.

Abbildung 33 Wirkungsannahmen für kommunale Partnerschaften

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: Online-Umfrage 2. N = 61. Anmerkung: Durch die Rundung der Prozentangaben ergibt die Summe nicht immer exakt 100 Prozent.

Auch in internen Evaluierungsberichten (Dok. 4, 8, 10, 40) und verschiedenen Interviews mit deutschen Kommunen (FI 2, 3, 5, 32, 33) und deren Partnerkommunen (PI 3, 4, 7) sowie Mitarbeitenden der SKEW (EI 14) wurden konkrete Beispiele für Wirkungen auf der unteren Outcome-Ebene genannt. Insgesamt lässt sich somit der Schluss ziehen, dass die Outcomes auf der Stufe der veränderten Kompetenzen oder Einstellungen von den befragten Kommunen tendenziell als erreicht eingeschätzt werden und so auch die Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass es zu entwicklungspolitischen Wirkungen kommen kann. Allerdings gab es auch Anhaltspunkte für mögliche Hürden. So nannten deutsche Kommunen beispielsweise als Herausforderung, sicherzustellen, dass sie selbst auch in angemessenem Maße von der Partnerschaftsarbeit profitieren und dass eine strukturelle Verankerung der Partnerschaft in der kommunalen Verwaltung erreicht wird (FI 6, 32; Dok. 4, 30, 40).

Beiträge zu entwicklungspolitischen Wirkungen

Um die Frage zu beantworten, inwieweit Angebote der SKEW zu Wirkungen auf der oberen Outcome- und der Impact-Ebene im globalen Süden beitragen, wurden Interviews mit Vertreter*innen von sieben Partnerkommunen geführt. Vier der sieben untersuchten Partnerschaften bestanden schon länger und arbeiteten im Rahmen von Förderinstrumenten wie Nakopa oder KPF zusammen. In den Interviews nannten die Partnerkommunen vielfältige Wirkungen der Partnerschaftsarbeit, beispielsweise eine Stärkung der entwicklungspolitischen Orientierung innerhalb ihrer Kommune (PI 2) sowie verschiedene konkrete entwicklungspolitische Wirkungen entlang der SDGs, etwa die Rettung von Menschenleben durch die Ausbildung von Rettungskräften (PI 3) oder die Verbesserung der Lebensqualität in den Kommunen (PI 1, 5). Kasten 7 konkretisiert ein Beispiel für einen Beitrag zu einer entwicklungspolitischen Wirkung aus einer Fallstudie.

Kasten 7 Beispiel eines Beitrags zu einer entwicklungspolitischen Wirkung

In einer Partnerkommune wurde als größte wahrgenommene Veränderung der Beitrag eines Nakopa-Projekts zur Erstellung einer Gesetzesvorlage zur Schornsteinreinigung benannt. Langfristig sollen diese Anstrengungen dazu beitragen, die Luftqualität in der Partnerkommune zu verbessern.

Das Projekt umfasste zum einen die Entwicklung eines Formats zur Ausbildung von Schornsteinfeger*innen, zum anderen eine Gesetzesvorlage zur Schornsteinreinigung. Im Interview mit der Partnerkommune wurde die angestrebte Wirkungskette des Projekts dargelegt: Die direkte Zielgruppe erweitert durch die Ausbildung

im Bereich Schornsteinfegen ihre Kompetenzen. Auch die Einwohner*innen der Kommune sollen gezielt dafür sensibilisiert werden, dass Schornsteinfegen für eine gute Luftqualität wichtig ist. Ziel ist es, ein verändertes Handeln in der Bevölkerung zu bewirken, was in diesem Falle bedeutet, dass mehr Bürger*innen ihre Schornsteine professionell reinigen lassen und als Wirkung eine verbesserte Luftqualität erreicht wird. Dadurch soll ein entwicklungspolitischer Beitrag zu verbesserter Lebensqualität (unter anderem zu SDG 3 und 11) geleistet werden. Flankierend wurde im Projekt ein Gesetzesentwurf erarbeitet, der dazu beitragen soll, die angestrebten Wirkungen auch rechtlich zu verankern.

Aus dem Interview ging zudem hervor, dass die Partnerschaft zwischen den Kommunen als eine Partnerschaft auf Augenhöhe gelebt wird. Bereits seit Jahrzehnten besteht zwischen den Mitarbeitenden beider Kommunalverwaltungen ein regelmäßiger und intensiver Kontakt. In beiden Kommunen sind langjährige Mitarbeitende für die Partnerschaft zuständig, die durchgeführten Projekte werden gemeinsam erarbeitet, und es scheint sich eine klare Rollen- und Aufgabenteilung etabliert zu haben. All dies sind im konkreten Fall wichtige Voraussetzungen, um entwicklungspolitische Beiträge zu leisten.

Potenziale und Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit

Neben möglichen Beiträgen der SKEW-Angebote zu entwicklungspolitischen Wirkungen wurde untersucht, welche Potenziale und Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit kommunaler Partnerschaften bestehen.¹⁰⁰ Übereinstimmend betonten Interviewpartner*innen aus Deutschland und den Partnerkommunen, dass die SKEW für die Partnerschaftsarbeit eine entscheidende Rolle spiele. Als Begründung wurde genannt, dass ohne die durch die SKEW geleistete finanzielle Unterstützung ein Engagement, das auf entwicklungspolitische Wirkungen abzielt, nicht möglich wäre (FI 30). Auch werde die Qualität der Partnerschaften durch die Zusammenarbeit mit der SKEW erhöht (PI 3, 5).

Mitarbeitende in deutschen Kommunen (FI 2, 3, 5, 6, 9, 32) und in der SKEW (EI 14, 15) benannten den Austausch auf Augenhöhe und das gegenseitige Lernen als zentrale Werte der Partnerschaftsarbeit. Jedoch zeigte sich auch, dass das Verständnis einer Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ nicht immer der Realität entspricht. Häufig wurde von deutschen Kommunen berichtet, dass eine Arbeit auf Augenhöhe mit vielen Herausforderungen verbunden sei (FI 5, 32, 34, 35). Auch die Interviewpartner*innen aus den Partnerkommunen machten deutlich, dass hier unterschiedliche Erfahrungen vorliegen. Die Zusammenarbeit mit der deutschen Kommune wird grundsätzlich als sehr gut beschrieben. Gleichzeitig weisen die Mitarbeitenden der Partnerkommunen auf konkrete Einschränkungen in der Zusammenarbeit auf Augenhöhe hin (PI 2, 3, 4, 7). Oftmals wird ein Machtungleichgewicht gesehen, das durch die unterschiedliche Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den Partnern als Konsequenz der SKEW-Förderstruktur bedingt sei (FI 32, 35; PI 2, 3, 6). Einige der internen Evaluierungsberichte im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ bestätigen ebenfalls ein gemischtes Bild zur Zusammenarbeit auf Augenhöhe (Dok. 4, 10, 30).

Gegenseitiges Lernen wird als großer Mehrwert der kommunalen Partnerschaften gesehen (FI 2, 5, 8, 14, 32; GD 6). Aus Interviews und internen Evaluierungsberichten geht hervor, dass durch die Partnerschaften sowohl in deutschen als auch in Partnerkommunen gelernt wird. Insgesamt zeigt sich aber, dass tendenziell eher ein fachlicher Wissenstransfer von Nord nach Süd stattfindet. Deutsche Kommunen berichten häufiger über Lernerfahrungen zu innovativen Lösungsansätzen (FI 21; Dok. 8, 10, 40) oder einen Zugewinn an interkulturellen Kenntnissen (Dok. 4, 10, 40). Partnerkommunen bestätigen die Tendenz, dass Fachwissen eher von Nord nach Süd transferiert wird, während von Süd nach Nord eher Kompetenzen wie interkulturelles Wissen vermittelt werden (PI 1, 3, 5, 6). Ein Süd-Nord-Transfer von Fachwissen findet stellenweise auch statt, wird aber deutlich seltener beschrieben. In einem Beispiel gelang ein solcher Transfer, nachdem die deutsche Kommune gezielt das Fachwissen der Partnerkommune in verschiedenen Bereichen angefragt hatte (FI 32; PI 6).

¹⁰⁰ Im Rahmen der Fallstudieninterviews mit Partnerkommunen wurde auch nach nicht-intendierten (negativen) Wirkungen der Partnerschaften gefragt. Dabei wurden keine solchen negativen Wirkungen genannt.

Als weitere Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Partnerschaftsarbeit wurden fehlende Personalressourcen und eine hohe Personalfuktuation in den Partnerkommunen genannt. Dies zeigte sich in verschiedenen internen Evaluierungsberichten (Dok. 4, 8, 10) und wurde gleichermaßen von Mitarbeitenden der deutschen (FI 3, 5, 32) und der Partnerkommunen (PI 3, 5, 6) betont. Ebenfalls wurde häufig angesprochen, dass sich Fragilität auf den Erfolg der Partnerschaftsprojekte auswirkt (FI 6, 33, 34, 35; PI 2, 3, 7; FTA 17, 60, 299; Dok. 4, 10, 30). Die regionale Entwicklung der kommunalen Partnerschaften mit einem Fokus auf der Ukraine, Westasien und Nordafrika und die Ausweitung der Zusammenarbeit mit Afrika machen es wahrscheinlich, dass die Kommunen auch in Zukunft mit der Arbeit in fragilen Kontexten konfrontiert sein werden.

EF 6.2: Inwiefern ergeben sich im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ Potenziale und Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit mit Blick auf den globalen Süden?

- AN 6.2.1: Die Ansprechpartner*innen in den Partnerkommunen beschreiben Wirkungen und führen diese auf die Zusammenarbeit im Rahmen kommunaler Partnerschaften zurück.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

In Interviews mit Mitarbeitenden in langjährigen, aktiven kommunalen Partnerschaften wurden zum Teil Wirkungen beschrieben, die als Beiträge zu entwicklungspolitischen Wirkungen gewertet werden können. In einem Beispiel (siehe Kasten 7) wird ein solcher Beitrag plausibel auf die SKEW-geförderte Partnerschaft zurückgeführt. In einigen anderen Fällen kann der Beitrag der SKEW zu entwicklungspolitischen Wirkungen nicht eindeutig nachgewiesen werden, erscheint jedoch plausibel.

- AN 6.2.2: Die jeweils von den Ansprechpartner*innen in den Partnerkommunen beschriebenen Risiken und negativen Wirkungen stimmen mit den Angaben der Ansprechpartner*innen in den deutschen Kommunen überein.

Bewertung: Größtenteils erfüllt

Im Rahmen der Datenerhebung wurden mehrere Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit kommunaler Partnerschaften genannt: ein Machtungleichgewicht in der Partnerschaft aufgrund der Rollen- und Aufgabenverteilung innerhalb der Förderstruktur der SKEW-Angebote, ein tendenziell einseitiger Fachaustausch von Nord nach Süd, Personalmangel und Personalfuktuation sowie das Arbeiten in fragilen Kontexten. Die Beschreibung der Risiken durch Partnerkommunen stimmte größtenteils mit der Beschreibung durch deutsche Kommunen überein. Negative nicht-intendierte Wirkungen aufgrund der SKEW-Maßnahmen wurden im Rahmen der Fallstudieninterviews mit Partnerkommunen nicht identifiziert.

Gesamtbewertung EF 6

EF 6: Welche Potenziale und Risiken bergen die Angebote der SKEW mit Blick auf entwicklungspolitische Wirksamkeit?

Bewertung des Impactkriteriums: Teilweise erfüllt

Die Zielformulierungen der SKEW schließen bisher keine Wirkungserwartungen auf der oberen Outcome- und der Impact-Ebene ein. Dennoch zeigt sich, dass die Angebote der SKEW Potenzial haben, entwicklungspolitische Wirkungen zu entfalten, und dass diese auch sichtbar gemacht werden können. Im untersuchten Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ ergaben sich Hinweise auf Wirkungen auf der Outcome-Ebene in deutschen und in Partnerkommunen. Auch bestehen Hinweise auf plausibel anzunehmende Beiträge zu Wirkungen auf der Impact-Ebene im globalen Süden. Insbesondere eine hohe Qualität der Partnerschaften, die sich unter anderem durch eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe und wechselseitig angelegten Fachaustausch auszeichnet, erhöht das Potenzial, dass es zu entwicklungspolitischen Wirkungen kommt. Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit wurden ebenfalls identifiziert. Diese umfassen ein Machtungleichgewicht in der Partnerschaft aufgrund der Rollen- und Aufgabenverteilung innerhalb der Förderstruktur der SKEW-Angebote, einen tendenziell einseitigen Fachaustausch von Nord nach Süd, Personalmangel und Personalfuktuation sowie das Arbeiten in fragilen Kontexten.

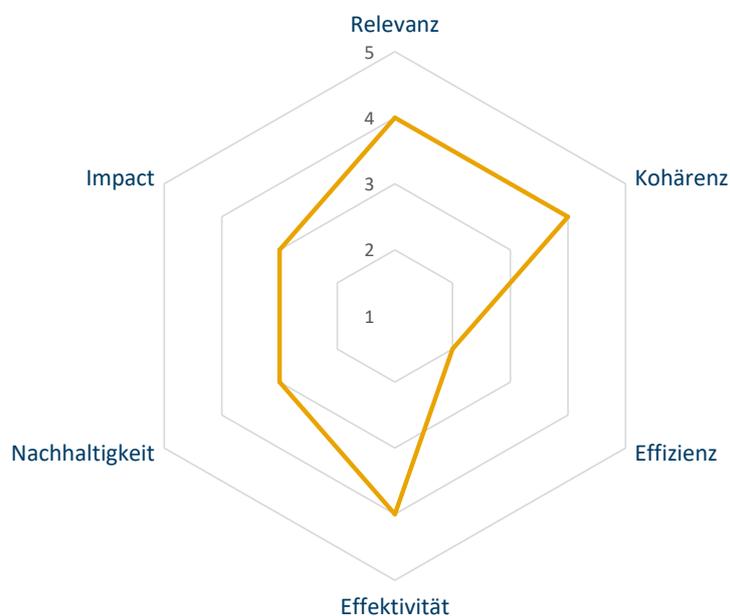
10. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Evaluierung erfolgt in diesem Kapitel zunächst eine übergreifende Bewertung des Gesamtprogramms der SKEW, auf deren Basis eine erste Empfehlung formuliert wird (Abschnitt 10.1). Anschließend werden die Ergebnisse entlang der einzelnen OECD-DAC-Evaluierungskriterien zusammenfassend bewertet, Schlussfolgerungen gezogen und weitere Empfehlungen sowie konkretere Umsetzungshinweise abgeleitet (Abschnitt 10.2). In einem letzten Schritt werden abschließende Überlegungen zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik als Ausblick präsentiert (Abschnitt 10.3).

10.1 Übergreifende Bewertung

In Abbildung 34 ist die Bewertung des SKEW-Gesamtprogramms übergreifend dargestellt. Die OECD-DAC-Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz und Effektivität wurden mit „größtenteils erfüllt“ und damit positiv bewertet. Auch hier gibt es jedoch in Teilen noch Verbesserungspotenzial. Schwächen bestehen vor allem beim Effizienz Kriterium, das die Bewertung „kaum erfüllt“ erhielt. Die Kriterien Nachhaltigkeit und Impact wurden mit „teilweise erfüllt“ bewertet.

Abbildung 34 Übergreifende Bewertung des SKEW-Gesamtprogramms



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der Einzelbewertungen (siehe Kapitel 4–9). Anmerkung: 1 = verfehlt; 2 = kaum erfüllt; 3 = teilweise erfüllt; 4 = größtenteils erfüllt; 5 = erfüllt. Die Kategorie 6 („übererfüllt“) ist im Regelfall nicht zu erwarten und trat in dieser Evaluierung nicht auf. Sie wird deshalb nicht dargestellt. Den Bewertungen liegt eine Untersuchung des SKEW-Gesamtprogramms zugrunde. Ausnahme ist die Bewertung des Effizienzkriteriums, die auf der Analyse der Förderinstrumente im Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“ beruht (siehe Kapitel 6). Die Vorgehensweise zur Bewertung der Kriterien wird in Abschnitt 3.2 erläutert. Die Bewertungsskala ist im Anhang (Abschnitt 12.1) dargestellt.

In der Gesamtschau zeigen die Ergebnisse dieser Evaluierung, dass die SKEW für das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen eine wichtige Rolle spielt. Die Angebote der SKEW sind zusammenfassend als relevant, kohärent und effektiv zu bewerten. Sie ermöglichen es deutschen Kommunen, sich in der Entwicklungspolitik zu engagieren.

Empfehlung 1: Das BMZ sollte die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik über die SKEW fortsetzen. Der Umfang der Förderung sollte dabei den Zielsetzungen angemessen sein. Um das bisher Erreichte nicht zu gefährden, sollte die Förderung mindestens auf dem im Haushalts-Soll geplanten Niveau von 2020 fortgeführt werden und zumindest einen teilweisen Inflationsausgleich berücksichtigen.

10.2 Bewertung entlang der OECD-DAC-Evaluierungskriterien

Für eine positive zukünftige Entwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte die Ausgestaltung der Förderung an verschiedenen Stellen verbessert werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass kommunale Entwicklungspolitik für deutsche Kommunen eine freiwillige Aufgabe darstellt. Viele Kommunen sind durch kommunale Pflichtaufgaben und andere freiwillige Aufgaben sowie durch die Folgen der Covid-19-Pandemie und des Krieges in der Ukraine bereits stark belastet. Die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte daher so gestaltet sein, dass sie es den Kommunen möglichst leicht macht, sich in Zukunft (weiter) zu engagieren.

Relevanz

Die Ergebnisse dieser Evaluierung zeigen, dass die Angebote der SKEW sowohl an den strategischen Zielsetzungen des BMZ als auch an den Bedarfen deutscher Kommunen ausgerichtet sind. Auch orientiert sich das Gesamtprogramm an der Agenda 2030 und den SDGs. Kommunale Entwicklungspolitik berührt insbesondere SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden) und SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele). Insgesamt bietet die SKEW ein für Kommunen relevantes Gesamtprogramm an. Während sie sich immer wieder flexibel gezeigt hat und veränderte Bedarfe und neue Impulse sowohl des BMZ als auch der Kommunen aufgegriffen hat, wurde zuletzt ein wachsender Einfluss des BMZ auf die Programmgestaltung deutlich. Gleichzeitig gingen die Möglichkeiten der Kommunen, über die Gremien der SKEW inhaltliche Beiträge zur Programmgestaltung zu leisten und auf ein bedarfsorientiertes Programm hinzuwirken, zurück. Das BMZ hat einen demokratisch legitimierten und auch haushalterisch geforderten Steuerungsanspruch für das Gesamtprogramm der SKEW. Da kommunale Entwicklungspolitik für Kommunen in Deutschland jedoch nicht verpflichtend ist, ist sie in besonderem Maße von der Freiwilligkeit und Eigeninitiative der Kommunen abhängig – entsprechend kommt dem Prinzip der *Ownership* als Grundlage für ein freiwilliges Engagement ein hoher Stellenwert zu. Dementsprechend wichtig ist es für das BMZ und die SKEW, die Gremien und hier insbesondere die Kommunen als beratende Instanz einzubeziehen, um ein bedarfsorientiertes und letztlich wirksames Gesamtprogramm anzubieten, für dessen Ziele sich deutsche Kommunen freiwillig engagieren.

Empfehlung 2: Die SKEW sollte im Interesse der Wirksamkeit ihres Gesamtprogramms kommunale Bedarfe in der Ausgestaltung der Angebote weiterhin stark berücksichtigen und dafür die bestehende Gremienstruktur stärker nutzen. Auch der Austausch mit nicht engagierten Kommunen sollte in niedrigschwelligen Formaten außerhalb der bestehenden Gremienstruktur systematisiert werden.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 2:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- das BMZ und die SKEW in den Sitzungen des Programmbeirats und der Programmkommission die Fachexpertise der Gremien systematisch dazu nutzen würden, mit kommunalen Vertreter*innen Verbesserungspotenziale für bestehende Angebote sowie Unterstützungsbedarfe zu identifizieren und diese – sofern sie mit den übergreifenden Zielen des BMZ für die kommunale Entwicklungspolitik vereinbar sind – in die inhaltliche Weiterentwicklung des Gesamtprogramms einfließen lassen.
- das BMZ und die SKEW darauf achten würden, dass im Programmbeirat Kommunen unterschiedlichen Typs (Verwaltungsform, Größenklasse, Intensität des Engagements) repräsentiert sind. Eine aktive Teilnahme der kommunalen Vertreter*innen an den Gremiensitzungen sollte befördert werden.
- das BMZ und die SKEW über die Gremienarbeit hinaus Austauschmechanismen mit noch nicht engagierten sowie ehemals engagierten Kommunen etablieren würden, um deren Bedarfe systematisch zu erfassen und bei der Programmgestaltung zu berücksichtigen. Dies könnte über niedrigschwellige Formate (wie regelmäßige Befragungen, Fokusgruppensitzungen) oder systematischer als bisher über das Stakeholdernetzwerk der SKEW erfolgen.

Kohärenz

Im Hinblick auf interne Kohärenz (Synergien und Spannungsfelder innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms) machen die Ergebnisse dieser Evaluierung deutlich, dass die SKEW insgesamt über ein synergetisches Gesamtprogramm verfügt. Allerdings lassen sich auch Spannungsfelder identifizieren, die grundlegende Fragen zur Portfoliogestaltung aufwerfen: Sollte das Gesamtprogramm der SKEW weiter wachsen oder vielmehr konsolidiert werden? Sollte es viele spezifische oder besser wenige generische Angebote enthalten? Und ist das Verhältnis von selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen richtig justiert? Zum einen ist das umfangreiche und kleinteilige Gesamtprogramm ein Ergebnis davon, dass die SKEW in der Vergangenheit immer wieder neue politische und thematische Impulse aufgegriffen hat. Diese hohe Anpassungsfähigkeit ist grundsätzlich positiv zu bewerten und sollte beibehalten werden (siehe auch Empfehlung 2). Gleichzeitig entstehen durch die derzeitige Portfoliogestaltung auch Herausforderungen. Während es nach wie vor möglich sein sollte, neue Angebote zum Gesamtprogramm hinzuzufügen (insbesondere dann, wenn solche Angebote kommunale Bedarfe aufgreifen), sollte die SKEW den Schwerpunkt zukünftig stärker auf Konsolidierung und Verschlinkung legen, um die Übersichtlichkeit des Gesamtprogramms zu gewährleisten und Prozesse und Verfahren zu vereinfachen und zu standardisieren. Bei der Gestaltung des Gesamtprogramms und der Verteilung des Gesamtbudgets sollte die SKEW auch das Verhältnis von selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen fortlaufend überprüfen. Hier steht sie konstant vor der schwierigen Aufgabe, eine geeignete Balance zwischen selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen (und den jeweils damit verbundenen Personalkosten) zu finden. Die richtige Justierung dieses Verhältnisses lässt sich nicht pauschal festlegen, sondern sollte sich insbesondere an den Bedarfen der Kommunen orientieren (siehe auch Empfehlung 2). Gleichzeitig muss die SKEW die strategischen Ziele des BMZ berücksichtigen. Sowohl die selbst durchgeführten Maßnahmen als auch die Weiterleitungsprogramme werden von den Kommunen nachgefragt und als wichtig erachtet. Im Grundsatz sollte die SKEW jedoch bestrebt sein, Kommunen in die Lage zu versetzen, so viele Fördermittel wie möglich eigenverantwortlich direkt umzusetzen. Das Ziel sollte sein, die selbst durchgeführten Maßnahmen mit steigender Erfahrung der Zielgruppe – im Sinne des Subsidiaritätsgedankens – mittel- bzw. längerfristig so weit wie sinnvoll möglich zu reduzieren, während die Weiterleitungsprogramme entsprechend gestärkt werden sollten.

Empfehlung 3: Die SKEW sollte auf eine stärkere Konsolidierung ihres Gesamtprogramms hinarbeiten und vermeiden, dass die Zahl der Angebote weiter wächst. Bei der Gestaltung des Gesamtprogramms und der Verteilung des Gesamtbudgets sollte sie auch das Verhältnis von selbst durchgeführten Maßnahmen und Weiterleitungsprogrammen fortlaufend überprüfen und dabei die maßvolle Tendenz hin zu einer Stärkung der Weiterleitungsprogramme fortsetzen.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 3:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- das BMZ und die SKEW vor der Einführung neuer Angebote prüfen würden, ob diese in bereits bestehende Angebote integriert werden könnten. Falls dies nicht möglich ist, wäre es analog zum sogenannten Omnibus-Prinzip in der institutionellen Zuwendung des Bundes (BRH, 2016, S. 24) sinnvoll, ein anderes Angebot zu beenden. Bei der Einführung neuer Angebote sollten vor allem solche Angebote berücksichtigt werden, die kommunale Bedarfe aufgreifen.
- das BMZ und die SKEW prüfen würden, ob (den Überlegungen zu FKKP und Nakopa bzw. dem Beispiel SSP und KPF/Nakopa folgend) weitere bestehende Angebote zusammengeführt werden könnten.
- das BMZ und die SKEW die Einführung eines modularen Systems (vgl. DAAD, 2021) prüfen würden, um die große Zahl der Sonderprogramme zu reduzieren.

Im Hinblick auf externe Kohärenz (Zusammenwirken der Angebote der SKEW mit den Angeboten anderer Akteure) zeigen die Ergebnisse, dass neben der SKEW einige Bundesländer und Bundesministerien eigene Förderinstrumente für Kommunen anbieten. Einerseits eröffnen sich den Kommunen dadurch zusätzliche Wahlmöglichkeiten und Synergiepotenziale; andererseits entstehen durch Ressortabgrenzungen (auf Bundesebene) aber auch Bruchstellen, die den Kommunen ihr Engagement erschweren können (zum Beispiel an der Schnittstelle Migration/Integration, bei der nachhaltigen Beschaffung oder bei der Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien). Die sich aufgrund des Ressortprinzips voneinander abgrenzende Logik der Bundesministerien steht im Spannungsverhältnis zum stärker integrierten Denken der Kommunen und zur auf Interdependenz ausgerichteten Logik der Agenda 2030. Die Notwendigkeit, die Koordination der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene zu verbessern, wurde zuletzt vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung betont, der vorschlug, ein „Kompetenznetzwerk“ für kommunale Nachhaltigkeitsarbeit zu schaffen. Das BMZ steht dem Ruf nach mehr ressortübergreifender Koordination prinzipiell offen gegenüber. Jedoch ist es an das Ressortprinzip gebunden und ist zudem nicht federführend in der Koordination der Nachhaltigkeitsaktivitäten der Bundesregierung. Entsprechend sieht das BMZ für sich und die SKEW keine Möglichkeit, ohne eine gemeinsame Initiative der Bundesregierung stärker koordinierend tätig zu werden.

Empfehlung 4: Das BMZ sollte weiterhin auf mehr ressortübergreifende Koordination hinwirken, um die Kohärenz der Förderung in Überschneidungsbereichen mit kommunaler Nachhaltigkeitspolitik zu verbessern.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 4:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- das BMZ sich im Rahmen des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung weiterhin für mehr Koordination zwischen den Bundesressorts einsetzen würde. Die SKEW könnte zu einer tragenden Säule des Kompetenznetzwerks für kommunale Nachhaltigkeitsarbeit ausgebaut werden. Dafür könnte das BMZ im Staatssekretärsausschuss eintreten.
- das BMZ den Austausch mit den zuständigen Fachreferaten anderer Bundesressorts suchen würde, um Synergiepotenziale bestehender Förderprogramme (zum Beispiel KEpol-Koordinator*innen und Klimaschutzmanager*innen) systematischer zu nutzen.

Effizienz

Im Bereich Effizienz wurden die Nutzungsfreundlichkeit und das Verhältnis von Aufwand und Nutzen für die Förderinstrumente im Themenfeld „Finanzielle und personelle Unterstützung“ untersucht und bewertet. Dabei hat die Evaluierung ergeben, dass die Antragsverfahren für Kommunen trotz großer Fortschritte weiterhin mit hohem Aufwand verbunden sind; für kleine Kommunen und solche, die erstmals einen Antrag stellen, ist der Aufwand erheblich. Ein wichtiger Faktor ist hierbei die zum Erhebungszeitpunkt noch unvollständige Digitalisierung der Antragsverfahren. Im Vergleich zu anderen Fördereinrichtungen begann die SKEW spät, ihre Antragsverfahren zu digitalisieren und setzte dabei auf eine Engagement-Global-interne Portallösung. Die Digitalisierung des KPF, die im Evaluierungszeitraum erfolgte, beschränkte sich auf eine reine Überführung der bisherigen analogen Antragsprozesse und schöpfte weitere Möglichkeiten der Digitalisierung nicht ausreichend aus. In der Zwischenzeit (ab 2021) hat die SKEW weitere Schritte unternommen, jedoch ist die Digitalisierung der Antragsverfahren mit Stand September 2022 noch nicht abgeschlossen. Die SKEW sollte die Digitalisierung innerhalb des Engagement-Global-weiten Gesamtprozesses zügig voranbringen, um die antragstellenden Kommunen zu entlasten. Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Usability-Studie sowie ein Vergleich mit anderen Fördereinrichtungen zeigen Möglichkeiten auf, die weitere Digitalisierung der SKEW-Antragsverfahren noch nutzungsfreundlicher zu gestalten.

Empfehlung 5: Die SKEW sollte in Abstimmung mit dem BMZ und innerhalb des Rahmens der übergreifenden Aktivitäten von Engagement Global die Digitalisierung ihrer Antragsverfahren zügig voranbringen. Begleitend zum Digitalisierungsprozess sollte sie die Antragsverfahren kontinuierlich vereinfachen und vereinheitlichen.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 5:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- die SKEW das KPF-Antragsportal überarbeiten und als Modell für die weitere Digitalisierung nutzen würde.
- die SKEW Beispiele guter Praxis anderer Fördereinrichtungen aufgreifen würde, um die Webseitengestaltung zu den Förderinstrumenten zu optimieren.

Die Evaluierung hat zudem ergeben, dass der mit der Nutzung von SKEW-Förderinstrumenten verbundene administrative Aufwand für viele Kommunen deutlich zu hoch ist – ein Befund, der mit Blick auf das Gesamtprogrammziel der SKEW problematisch ist. Zwar profitieren Kommunen finanziell und/oder personell von einer Förderung durch die SKEW, jedoch werden sie durch aufwendige Verfahren zur Projektbeantragung, -durchführung und -abwicklung auch stark belastet. Wenngleich allen Beteiligten die Notwendigkeit einer Nachweispflicht bei der Verausgabung öffentlicher Gelder bewusst ist, kann sich der hohe administrative Aufwand negativ auf das developmentpolitische Engagement der Kommunen auswirken. Manche Kommunen, die sich neu engagieren möchten, sehen aufgrund des erwarteten hohen Aufwands davon ab, Angebote der SKEW zu nutzen. Bereits engagierte Kommunen sind aufgrund ihrer Erfahrungen teils weniger motiviert, sich weiterhin um Förderung zu bemühen und ihr developmentpolitisches Engagement zu vertiefen. Auch die Zusammenarbeit mit Partnerkommunen im globalen Süden kann durch die hohen administrativen Anforderungen belastet werden. Vor allem mit Blick auf das Engagement kleinerer, personell weniger gut aufgestellter und erstantragstellender Kommunen ist es wichtig, den administrativen Aufwand so weit, wie dies im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und notwendigen Anforderungen möglich ist, zu reduzieren. Dem BMZ ist bekannt, dass sich die Kommunen durch die administrativen Verfahren der SKEW stark belastet sehen. Es verweist jedoch darauf, dass zuwendungsrechtlich kaum Spielräume für Vereinfachungen bestünden. In der Evaluierung konnten innerhalb des bestehenden zuwendungsrechtlichen Rahmens mehrere technisch-organisatorische, förderpolitische und zuwendungsrechtliche Maßnahmenvorschläge herausgearbeitet werden, die zu einer administrativen Entlastung der Kommunen beitragen könnten (siehe Abschnitt 6.3, Tabelle 4).

Empfehlung 6: Das BMZ und die SKEW sollten im bestehenden rechtlichen Rahmen die in dieser Evaluierung identifizierten Maßnahmenvorschläge so weit wie möglich umsetzen, um administrative Verfahren zu vereinfachen und bereits kurzfristig erste Effizienzgewinne zu erzielen. Mittelfristig sollten das BMZ und die SKEW weitere Möglichkeiten für eine vereinfachte Umsetzung des Zuwendungsrechts prüfen und anwenden.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 6:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- das BMZ und die SKEW den Programmbeirat stärker auch dazu nutzen würden, mit den Kommunen zu administrativen Be- und Überlastungen ins Gespräch zu kommen und hierfür gemeinsam Lösungen zu suchen (siehe auch Empfehlung 2).
- das BMZ und die SKEW auf erzielte Effizienzgewinne auch organisationsintern reagieren (etwa durch eine Reduktion von SKEW-Personal für administrative Beratung und Prüfung) und freiwerdende Mittel gemäß der Bedarfe der Kommunen einsetzen würden (insbesondere zur personellen Unterstützung; siehe Empfehlung 9).

Effektivität

Die SKEW hat ihr Ausweitungsziel (1.000 engagierte Kommunen bis 2021) kumulativ erreicht. Gleichzeitig besteht mit Blick auf ihre Zielgruppe, die alle rund 11.000 Kommunen in Deutschland umfasst, weiteres Ausweitungspotenzial. Sollte die SKEW substanziell dazu beitragen wollen, das im „Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal“ von kommunaler Seite formulierte Ziel (2.030 engagierte Kommunen bis 2030) zu erreichen, wird sie weitere, auch kleinere Kommunen hinzugewinnen müssen. Hierfür werden aktuell zwei Ansätze diskutiert: „Verbundprojekte“, bei denen mehrere Kommunen ein SKEW-Angebot gemeinsam nutzen, und „Bündelung“,

bei der intermediären Ebenen (zum Beispiel Landkreise, Metropolregionen oder kommunale Verbände) eine unterstützende Funktion einnehmen. Beide Ansätze verfolgen das Ziel, auf die begrenzten Ressourcen kleinerer Kommunen zu reagieren. Wie die Ergebnisse dieser Evaluierung zeigen, sind beide Ansätze jedoch auch mit Herausforderungen verbunden. Dazu zählen der administrative Aufwand, eine faire Lastenverteilung und Minderung von Restrisiken, die Verfügbarkeit personeller Ressourcen sowie Konkurrenz- und Profilierungsdenken. Dennoch weist die aktuelle Diskussion aus Sicht des Evaluierungsteams in die richtige Richtung. Bei beiden Ansätzen geht es darum, bestehende Angebote leichter nutzbar zu machen, statt neue Angebote zum bereits umfangreichen und ausdifferenzierten SKEW-Gesamtprogramm hinzuzufügen (siehe auch Empfehlung 3). Insbesondere eine Ausweitungsstrategie, die an „Schlüsselpunkten“ auf intermediären Ebenen ansetzt, könnte dazu beitragen, mit begrenzten Fördermitteln eine möglichst große Breitenwirkung zu erzielen.

Empfehlung 7: Die SKEW sollte sich bei der weiteren Ausweitung auf intermediäre Ebenen (zum Beispiel Landkreise, Metropolregionen, kommunale Verbände) konzentrieren und diese bei der Ausübung einer Bündelungsfunktion personell und konzeptionell unterstützen.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 7:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- die SKEW im Rahmen ihrer Mobilisierungsarbeit deutlich machen würde, wie ein Engagement über intermediäre Ebenen konkret aussehen kann.
- das BMZ und die SKEW den administrativen Aufwand senken würden (siehe Empfehlung 6), um intermediären Ebenen ihre Bündelungsrolle zu erleichtern und Angebote auch für kleinere Kommunen leichter nutzbar zu machen.
- die SKEW KEpol-Koordinator*innen verstärkt auf intermediären Ebenen einsetzen würde (siehe Empfehlung 9).

Die Aufgabe, mit begrenzten Fördermitteln mehr Wirkung zu erreichen, wird vor dem Hintergrund des Vertiefungsziels der SKEW einmal mehr deutlich. So hat die SKEW nicht nur das Ziel, weitere Kommunen zu erreichen, sondern sie soll mit den Mitteln aus Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 685 71 „Förderung des kommunalen Engagements“ auch bereits erreichte Kommunen bei einer Vertiefung ihres Engagements unterstützen. Die Ergebnisse dieser Evaluierung zeigen, dass die SKEW ihr Vertiefungsziel („mindestens 40 Prozent der 1.000 Kommunen engagieren sich in zwei oder mehreren Handlungsfeldern, 60 Prozent nutzen zwei oder mehrere Angebote“) im Evaluierungszeitraum nicht vollständig erreichen konnte. Dass Kommunen sich im Laufe der Zeit umfassender engagieren und bisher erreichtes Engagement gesichert wird, sollte – auch vor dem Hintergrund der relativ hohen Quote wieder ausgeschiedener Kommunen (siehe Abschnitt 7.1) – ein zentrales Anliegen von BMZ und SKEW sein. Die Vertiefungsaufgabe sollte nicht hinter der (möglicherweise öffentlichkeitswirksameren) Ausweitungsaufgabe zurückstehen. Um beiden Aufgaben gerecht zu werden, benötigt die SKEW eine Mittelausstattung, die den Zielsetzungen angemessen ist (siehe Empfehlung 1). Lässt sich eine solche nicht verwirklichen, empfiehlt sich eine priorisierende Entscheidung des BMZ zur Frage, auf welche der beiden Zieldimensionen (Ausweitung oder Vertiefung) sich die Arbeit der SKEW zukünftig konzentrieren soll. Hat die SKEW auch weiterhin die Aufgabe, ein Vertiefungsziel zu verfolgen (was auf Basis der Evaluierungsergebnisse zielführend erscheint), sollten ihre Kapazitäten zur strategischen Beratung gestärkt werden. Hilfreich wäre ein verbessertes Monitoringsystem, das neben der Berichterstattung an das BMZ auch für die Beratung eingesetzt werden kann. Zudem erscheint ein Kontaktmanagementsystem dringend notwendig, um die strategische Ausrichtung und Kontinuität der Beratung zu verbessern.

Empfehlung 8: Die SKEW sollte ihre Kapazitäten zur angebotsübergreifenden strategischen Beratung stärken, um bereits erreichte Kommunen bei einer Vertiefung des Engagements besser proaktiv unterstützen zu können. Dazu sollten in einem ersten Schritt das Monitoringsystem verbessert und ein umfassendes Kontaktmanagementsystem etabliert werden.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 8:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- die SKEW ihre Monitoringdaten in ein zentrales Monitoringsystem überführen würde, das weniger fehleranfällig und besser für Analysen geeignet ist.
- die SKEW intensiv am Aufbau des geplanten CRM-Systems weiterarbeiten und es proaktiv zur strategischen Beratung einsetzen würde, auch zu Angeboten, die bisher von der jeweiligen Kommune noch nicht genutzt werden. SKEW-Mitarbeitende sollten im Umgang mit dem System geschult werden und angemessene Zeitressourcen für die Pflege und Nutzung des Systems zur Verfügung gestellt bekommen.
- die SKEW beide Systeme (Monitoring- und CRM-System) miteinander verknüpfen würde.

Das Förderinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ (KEpol-Koordination) zur personellen Unterstützung hat sich als wirksames Angebot erwiesen, um entwicklungspolitisches Engagement zu vertiefen. Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren die KEpol-Stellen allerdings eher punktuell wirksam: Die meisten der bisher bewilligten Stellen waren in einzelnen Städten und Gemeinden angesiedelt, vergleichsweise wenige bei Landkreisen oder kommunalen Verbänden. Um die Breitenwirkung des Instruments zu erhöhen, sollten die KEpol-Stellen zukünftig verstärkt auf intermediären Ebenen eingerichtet werden (siehe auch Empfehlung 7). Ein Einsatz von KEpol-Koordinator*innen in einer solchen Bündelfunktion setzt allerdings voraus, dass neben Landkreisen auch kommunale Verbände und Metropolregionen (wieder) antragsberechtigt sind. Auch würde eine Verlagerung von KEpol-Koordinator*innen auf intermediäre Ebenen bedeuten, dass individuell engagierte Kommunen anders personell unterstützt werden müssten. Im Rahmen der Evaluierung wurde an mehreren Stellen deutlich, dass Kommunen einen hohen Bedarf an personeller Unterstützung haben. Dieser ergibt sich zu einem großen Teil daraus, dass die Nutzung der SKEW-Förderinstrumente mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden ist. Es gibt aber auch andere Faktoren, beispielsweise die Notwendigkeit, in Partnerkommunen zu reisen. Insbesondere kleinere Kommunen und solche, die sich vertieft engagieren wollen, brauchen weiterhin die Möglichkeit einer personellen Inlandsförderung. Diese muss nicht notwendigerweise die Form einer KEpol-Stelle annehmen (deren Laufzeit sich nicht immer mit der Laufzeit anderer Angebote deckt), sondern könnte auch flexibler gestaltet sein. So wäre es etwa denkbar, dass Kommunen die Möglichkeit erhalten, im Rahmen der finanziellen Förderinstrumente und weiterer arbeitsintensiver Angebote (wie „Kommunale Klimapartnerschaften“ oder „Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien“) einen gewissen Anteil an Personalmitteln mit zu beantragen. Auch wäre denkbar, die Verwaltungskostenpauschale für die finanziellen Förderinstrumente, die aktuell maximal sieben Prozent beträgt, um mehrere Prozentpunkte zu erhöhen.

Empfehlung 9: Die SKEW sollte KEpol-Koordinator*innen zukünftig verstärkt auf intermediären Ebenen (zum Beispiel bei Landkreisen, Metropolregionen und kommunalen Verbänden) einsetzen und die personelle Inlandsförderung um flexiblere Förderoptionen erweitern.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 9:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- das BMZ und die SKEW beim Instrument KEpol-Koordination eine Förderung von kommunalen Verbänden und Metropolregionen ermöglichen würden. Aktuell sind kommunale Verbände und Metropolregionen nicht bzw. nur eingeschränkt antragsberechtigt. Sollte die laufende rechtliche Prüfung (siehe Abschnitt 7.4) zu dem Ergebnis kommen, dass Verbände (und Metropolregionen) nicht förderfähig sind, sollten alternative Formen der personellen Unterstützung gefunden werden (zum Beispiel Ansiedlung der Personalstelle bei der SKEW oder bei Mitgliedskommunen von Verbänden).
- das BMZ und die SKEW beim Förderinstrument KEpol-Koordination den Förderzeitraum auf vier Jahre ausweiten würden. Die bisherige Aufteilung in Erst- und Folgeprojekt sollte aufgehoben, die reduzierte Förderhöhe über die Zeit (zunächst 90 Prozent, dann 75 Prozent) jedoch beibehalten werden.

- das BMZ und die SKEW flexiblere Förderoptionen der personellen Inlandsförderung (zum Beispiel Kombination von finanzieller und personeller Unterstützung, Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale) prüfen und entsprechend einführen würden.

Die Ergebnisse dieser Evaluierung zeigen, dass zivilgesellschaftliche Akteur*innen auf unterschiedlichen Wegen wichtige Beiträge zur kommunalen Entwicklungspolitik und zur Wirksamkeit von SKEW-Angeboten leisten. Aus Sicht des BMZ müssen allerdings die Kommunen (Politik und Verwaltung) klar im Zentrum des Engagements stehen. Um dies sicherzustellen, nutzen BMZ und SKEW aktuell vor allem Beschränkungsregelungen. Dabei wird jedoch nicht ausreichend berücksichtigt, dass manche Kommunen aufgrund des hohen administrativen Aufwands und fehlender personeller Ressourcen auf zivilgesellschaftliche Unterstützung angewiesen sind. Dies wirft einmal mehr die Frage auf, wie die Angebote der SKEW administrativ vereinfacht werden können (siehe Empfehlung 6), damit ihre Umsetzung von Kommunalverwaltungen auch ohne umfangreiche Unterstützung besser zu bewältigen ist. Wenn die Kommunen trotz administrativer Entlastung und personeller Unterstützung (siehe Empfehlung 9) auf zivilgesellschaftliche Akteur*innen zurückgreifen (zum Beispiel deshalb, weil diese über wichtige Kompetenzen verfügen, die in der Kommunalverwaltung selbst nicht vorhanden sind), sollten die SKEW und die Kommunen sicherstellen, dass diese Leistungen angemessen anerkannt werden.

Nachhaltigkeit

Die Ergebnisse dieser Evaluierung machen deutlich, dass kommunales entwicklungspolitisches Engagement in der Regel von den Unterstützungsleistungen der SKEW abhängig bleibt. Die Erwartung, dass die SKEW eine Anschubunterstützung für ein dann selbst laufendes Engagement leistet, hat sich nur vereinzelt als realistisch erwiesen. Um eine gleichwertige Fortführung ihres Engagements zu gewährleisten, benötigen Kommunen auch weiterhin die Unterstützung der SKEW, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie. Die Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik sollte daher fortgesetzt werden (siehe Empfehlung 1). Dennoch bleibt die Frage bestehen, wie kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland stärker dauerhaft verankert werden kann. In diesem Zusammenhang werden zwei Ansätze diskutiert, die auf grundlegendere Veränderungen abzielen. Zum einen besteht die Überlegung, kommunale Entwicklungspolitik von einer freiwilligen Aufgabe in eine Pflichtaufgabe umzuwandeln. Zum anderen ist ein alternatives Finanzierungsmodell – Budgetzuweisungen statt Fördermittel – denkbar. Zum jetzigen Zeitpunkt erscheinen beide Ansätze noch zu wenig konkret, um daraus spezifische Empfehlungen abzuleiten und zeitnah Veränderungen herbeizuführen. Sie erweitern jedoch den Diskussionsrahmen und können helfen, alternative Lösungsmöglichkeiten zu finden, um kommunales entwicklungspolitisches Engagement längerfristig nachhaltig zu gestalten.

Impact

Die Zielformulierungen und Wirkungsmodelle der SKEW decken die obere Outcome- und die Impact-Ebene bisher nicht ab. Mit Blick auf die Komplexität des Gesamtprogramms und die Herausforderung, Wirkungen zuzuschreiben, ist es einerseits verständlich, dass sich die SKEW bei der Formulierung von Impact-Zielen bisher zurückgehalten hat. Andererseits steht das aktuelle Zielsystem im Widerspruch dazu, dass entwicklungspolitische Maßnahmen mit BMZ-Förderung den Anspruch haben sollten, zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen im In- und Ausland beizutragen. Auch die aktualisierte Definition der kommunalen Entwicklungspolitik (Marschall et al., 2021; siehe Abschnitt 1.2) reflektiert eine Weiterentwicklung der kommunalen Entwicklungspolitik und einen stärkeren konzeptionellen Wirkungsbezug zum globalen Süden. Zudem legen interne Evaluierungsberichte plausibel dar, dass durch Angebote der SKEW Wirkungen auf der oberen Outcome-Ebene erzielt und teilweise auch Beiträge zur Impact-Ebene geleistet wurden. Die im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Untersuchungen am Beispiel des Themenfeldes „Kommunale Partnerschaften“ bestätigen diese Befunde. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Anpassung des Zielsystems der SKEW angemessen und wichtig. Insgesamt bergen die Angebote der SKEW Potenzial für entwicklungspolitische Wirkungen. Dieses sollte stärker sichtbar gemacht werden – auch, um die Attraktivität von SKEW-Angeboten und die Legitimität der kommunalen Entwicklungspolitik insgesamt zu erhöhen.

Empfehlung 10: Die SKEW sollte Wirkungen veränderten Handelns (obere Outcome-Ebene) sowie entwicklungspolitische Wirkungen (Impacts) in ihrem Zielsystem – sowohl auf Ebene der Programmziele als auch auf Ebene des Gesamtprogrammziels – formulieren und durch gezielte Wirkungsevaluierungen überprüfen und sichtbar machen.

Umsetzungshinweise für Empfehlung 10:

Bei der Umsetzung der Empfehlung wäre es zielführend, wenn

- die SKEW im Rahmen von Workshops mit den Fachabteilungen die Wirkungsmodelle der Programmziele überarbeiten und auf dieser Basis auch das Wirkungsmodell des Gesamtprogrammziels anpassen würde.
- das BMZ und die SKEW stichprobenartig Wirkungsevaluierungen veranlassen würden, die gezielt höhere Outcomes und Impacts untersuchen.
- das BMZ und die SKEW die Außendarstellung der Förderung kommunaler Entwicklungspolitik auf Basis gesicherter Evidenz zu den entwicklungspolitischen Wirkungen weiterentwickeln würden.

10.3 Ausblick

Auf Basis der in dieser Evaluierung herausgearbeiteten Empfehlungen wäre die SKEW auch zukünftig die zentrale „Service- und Beratungseinrichtung“ (BMZ, 2022c) zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland. Verändern würde sie sich jedoch insofern, als der Servicegedanke stärker handlungsleitend wäre: Kommunen würden bei der Programmgestaltung stärker beratend eingebunden werden; administrative Verfahren würden durch die SKEW deutlich vereinfacht und durchgängiger digitalisiert werden; BMZ und SKEW würden die Möglichkeiten von Vereinfachungen mit Blick auf das Zuwendungsrecht konsequenter ausloten und umsetzen. Gleichzeitig tragen die Kommunen für ihr Engagement weiterhin selbst die Verantwortung und sollten sich entsprechend einbringen. Es ist allerdings anzuerkennen: Zu hohe Hürden – insbesondere im administrativen Bereich – können sowohl eine Ausweitung des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements auf neue Kommunen als auch eine Vertiefung des Engagements in bereits engagierten Kommunen behindern oder gar verhindern. Die Bedarfe der Kommunen als Zielgruppe sollten deshalb künftig noch stärker im Mittelpunkt der Förderung stehen. Aufgrund der damit einhergehenden besseren Zielerreichung läge eine stärkere Serviceorientierung nicht nur im Interesse der Kommunen, sondern auch im Interesse des BMZ und der SKEW. Nur wenn es gelingt, Kommunen für ein Engagement zu begeistern, wird es auch möglich sein, mehr Kommunen zu erreichen, bisheriges Engagement zu intensivieren und die kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland dauerhaft zu verankern.

Was Kommunen entwicklungspolitisch leisten und auch im globalen Süden bewirken können, sollte zukünftig deutlicher sichtbar gemacht werden, um die Attraktivität und Legitimität der kommunalen Entwicklungspolitik insgesamt zu erhöhen. Wie in dieser Evaluierung empfohlen, wäre die Durchführung von Wirkungsevaluierungen und die Kommunikation der Ergebnisse ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Über Wirkungsevaluierungen einzelner SKEW-Angebote und Themenfelder hinaus stellt sich im weiteren Kontext der Entwicklungszusammenarbeit die Frage, welche Wirkungen die kommunale Entwicklungspolitik im Vergleich zu – und in Kombination mit – anderen EZ-Instrumenten, insbesondere der bilateralen technischen Zusammenarbeit, erzielen kann. Eine solche vergleichende Wirkungsevaluierung wurde bislang nicht durchgeführt, könnte aber dazu beitragen, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Instrumente deutlicher herauszuarbeiten und die entwicklungspolitischen Wirkungen der kommunalen Entwicklungspolitik auch in einem größeren Zusammenhang zu verdeutlichen.

11. LITERATUR

- Acuto, M. (2013)**, „The New Climate Leaders?“, *Review of International Studies*, Vol. 39, Nr. 4, S. 835–857.
- Bangor, A. et al. (2009)**, „Determining What Individual SUS Scores Mean: Adding an Adjective Rating Scale“, *Journal of Usability Studies*, Vol. 4, Nr. 3, S. 114–123.
- BMBF (2006)**, *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bundesbericht Forschung 2006*, Nr. 16/3910, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Berlin.
- BMBF (2017)**, *Nationaler Aktionsplan: Bildung für nachhaltige Entwicklung*, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Berlin.
- BMBF (2022)**, *Bildung für nachhaltige Entwicklung*, https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung_node.html (zugegriffen 02.02.2022).
- BMBF und DLR (2015)**, *Projektförder-Informationssystem profi – Handbuch (Version 4.4.3.0)*, <https://media.frag-den-staat.de/files/foi/516062/profi-Handbuch.pdf> (zugegriffen 08.03.2022).
- BMBF und DLR (2020)**, *Elektronisches Formularsystem für Anträge, Angebote und Skizzen – easy-Online Handbuch für Nutzer (Version 3.2.3.2)*, https://foerderportal.bund.de/easyonline/icefaces/resource/MTA4OTU2OTk1Ng==/easy-Online_Handbuch.pdf (zugegriffen 31.01.2022).
- BMBF und DLR (2021)**, *Profi-Online-Handbuch 13.0*, <http://foerderportal.bund.de/profionline-info/profi-Online-Handbuch.pdf> (zugegriffen 07.02.2022).
- BMBF und DLR (2022a)**, *easy-Online – Elektronisches Formularsystem für Anträge, Angebote und Skizzen*, <https://foerderportal.bund.de/easyonline/easyOnline.jsf> (zugegriffen 07.02.2022).
- BMBF und DLR (2022b)**, *Förderkatalog von abgeschlossenen und laufenden Vorhaben der Projektförderung des Bundes*, <https://foerderportal.bund.de/foekat/jsp/StartAction.do?actionMode=list> (zugegriffen 31.01.2022).
- BMZ (2012)**, *Strategiepapier für die Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen: Rückenwind für Entwicklungsengagement*, Strategiepapier, Nr. 321, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2014)**, *Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt*, Strategiepapier, Nr. 343, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2016)**, *Lokal handeln, global wirken: Kommunen in der Entwicklungspolitik*, BMZ-Materialien, Nr. 290, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2020)**, *Reformkonzept „BMZ 2030“: Umdenken – Umsteuern*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2021a)**, *Evaluierungskriterien der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit: Orientierungslinien des BMZ*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.
- BMZ (2021b)**, *Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit*, Konzept, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2022a)**, *DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete (gültig für das Berichtsjahr 2021)*, <https://www.bmz.de/resource/blob/71106/5dd2860984e515773365b544f6454f33/dac-laenderliste-berichtsjaehr-2021-data.pdf> (zugegriffen 17.05.2022).
- BMZ (2022b)**, *Lokal handeln, global wirken: Kommunen in der Entwicklungspolitik*, Broschüre, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2022c)**, *Unser Angebot für Kommunen*, <https://www.bmz.de/de/mitmachen/kommunen-16446> (zugegriffen 28.03.2022).
- BMZ (2022d)**, *Wirksamkeit der Zusammenarbeit erhöhen*, <https://www.bmz.de/de/ministerium/grundsaeetze-ziele/wirksamkeit-zusammenarbeit-59910> (zugegriffen 20.06.2022).

- BNE-Kompetenzzentrum (2022)**, *Beirat*, <https://www.bne-kompetenzzentrum.de/de/das-projekt/beirat> (zugegriffen 03.02.2022).
- Bode, R. et al. (2018)**, *Impulspapier: Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor*, AWW – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V., Berlin.
- Bogumil, J. und L. Holtkamp (2013)**, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine praxisorientierte Einführung*, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Bonn.
- Bontenbal, M. (2009a)**, „Understanding North-South Municipal Partnership Conditions for Capacity Development: A Dutch-Peruvian Example“, *Habitat International*, Vol. 33, Nr. 1, S. 100–105.
- Bontenbal, M. C. (2009b)**, „Strengthening Urban Governance in the South through City-to-City Cooperation: Towards an Analytical Framework“, *Habitat International*, Vol. 33, Nr. 2, S. 181–189.
- Bontenbal, M. und P. van Lindert (2011)**, „Municipal Partnerships for Local Development in the Global South? Understanding Connections and Context from a Translocal Perspective“, *International Development Planning Review*, Vol. 33, Nr. 4, S. 445–461.
- Brand, S. et al. (2021)**, „Digitalisierung der Schulen – vielfältige Herausforderungen für die Kommunen“, *KfW Research – Fokus Volkswirtschaft*, Nr. 344, KfW Bankengruppe, Frankfurt.
- BRH (2016)**, *Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen: Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich*, Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Kohlhammer, Bonn, 2. Aufl.
- BRH (2021)**, *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Prüfung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)*, Bundesrechnungshof, Bonn.
- Bundeskanzleramt (2021)**, *Gutes Recht in der Pandemie – Herausforderungen und Chancen eines besonderen Jahres: Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2020*, Bundeskanzleramt, Berlin.
- Bundeskanzleramt und Statistisches Bundesamt (2010)**, *Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht: Abschlussbericht*, Bundeskanzleramt und Statistisches Bundesamt, Berlin/Wiesbaden.
- Bundesregierung (2016)**, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*, Neuauflage 2016, Berlin.
- Chen, H.-T. (2005)**, *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Creswell, J. W. (2009)**, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, SAGE Publications, Thousand Oaks, 3. Aufl.
- DAAD (2021)**, *Evaluation and Portfolio Analysis of BMZ-Funded Partnership Programs*, Executive Summary, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Bonn.
- Davies, R. und J. Dart (2005)**, *The ‘Most Significant Change’ (MSC) Technique: A Guide to Its Use*, MandE, Melbourne.
- Deutscher Bundestag (2021)**, *Rücklaufquoten kommunaler Antragstellungen zu Förderprogrammen des Bundes*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Hagen Reinhold, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/32476, Berlin.
- Deutscher Landkreistag (2020)**, *Landkreise gestalten kommunale Entwicklungspolitik: Erfolgreiche Beispiele von internationalem und nationalem Engagement*, Schriften des Deutschen Landkreistages, Nr. 143, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2021)**, *Städte in der Welt: Impulsgeber internationaler Politik*, Positionspapier, Deutscher Städtetag, Berlin/Köln.
- DEval (2019)**, *Nachhaltigkeit gestalten: Die Agenda 2030 in der Entwicklungszusammenarbeit*, Themenschwerpunktbericht, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

- Dieckmann, B. und M. Hohn-Berghorn (2004)**, „Kommunale Zusammenarbeit in der Praxis: Bonn und seine Projektpartnerstadt Ulan Bator“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 15–16/2004, S. 28–32.
- DIN EN ISO 9241-11 (2018)**, *Ergonomie der Mensch-System-Interaktion – Teil 11: Gebrauchstauglichkeit: Begriffe und Konzepte (ISO 9241-11:2018)*, Deutsche Fassung, DIN – Deutsches Institut für Normung e. V., Berlin.
- DIN EN ISO 9241-210 (2019)**, *Ergonomie der Mensch-System-Interaktion – Teil 210: Menschzentrierte Gestaltung interaktiver Systeme (ISO 9241-210:2019)*, Deutsche Fassung, DIN – Deutsches Institut für Normung e. V., Berlin.
- Elsaeßer, M. (2019)**, Ergebnisse der Umfrage zu entwicklungspolitischen Aktivitäten der Landkreise, Deutscher Landkreistag, Berlin, https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Pr%C3%A4sentation_Umfrage_zu_entwicklungspolitischen_Aktivit%C3%A4ten_der_Landkreise.pdf (zugegriffen 23.02.2022).
- Engagement Global (2021)**, *Dritter Bericht zur Nachhaltigkeit 2019/2020*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2022a)**, *Organigramm*, <https://www.engagement-global.de/organigramm.html> (zugegriffen 26.01.2022).
- Engagement Global (2022b)**, *Herzlich willkommen bei der Förderprojektsoftware von Engagement Global*, <https://foerderung.engagement-global.de> (zugegriffen 08.02.2022).
- Engagement Global/SKEW (2016a)**, *Kommunale Entwicklungspolitik 1996–2016: 20 Jahre bundesweiter Service in Bonn*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2016b)**, „Zwischenevaluation des Projektes ‚50 kommunale Klimapartnerschaften bis 2015‘“, *Dialog Global*, Nr. 41, Executive Summary, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2020a)**, „Finanzielle Unterstützung für kommunale Partnerschaften – Über die Schulter geschaut: Aus den Erfahrungen anderer lernen“, *Dialog Global*, Nr. 57, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2020b)**, „Im Einsatz für globale Nachhaltigkeit: Personelle Unterstützung für Kommunen in Deutschland und im globalen Süden“, *Welt-Sichten-Dossier* 10/2020.
- Engagement Global/SKEW (2021a)**, *Mit kommunaler Entwicklungspolitik Zukunft gestalten: Erfolgsgeschichten aus 20 Jahren mit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2021b)**, *Gemeinsam. Fair. Global. Nachhaltig. Agenda 2030 – Kommunen gestalten Zukunft*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2021c)**, *Bonn-Pakt Agenda 2030 kommunal: Kommunale Positionen anlässlich der 15. Bundeskonferenz der kommunalen Entwicklungspolitik 2021*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2022a)**, *Programmbeirat und Programmkommission: Unsere Beteiligungsstruktur*, <https://skew.engagement-global.de/beirat-und-kommission.html> (zugegriffen 05.09.2022).
- Engagement Global/SKEW (2022b)**, *Bekanntmachung 2022: Kommunales Corona-Solidarpaket*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2022c)**, *Sonderseite: Solidaritätspartnerschaften mit der Ukraine*, <https://skew.engagement-global.de/sonderseite-solidaritaetspartnerschaften-mit-der-ukraine.html> (zugegriffen 22.06.2022).
- Engagement Global/SKEW (2022d)**, *Bekanntmachung 2022: Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte (Nakopa)*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2022e)**, *Landkarte FKPP-Projekte*, <https://skew.engagement-global.de/landkarte.html> (zugegriffen 20.01.2022).

- Engagement Global/SKEW (2022f)**, *Videos der Servicestelle*, <https://skew.engagement-global.de/videos-der-servicestelle.html> (zugegriffen 07.04.2022).
- Engagement Global/SKEW (2022g)**, *Wettbewerbsstart „Hauptstadt des Fairen Handels 2021“*, <https://www.engagement-global.de/aktuelle-meldung/wettbewerbsstart-hauptstadt-des-fairen-handels-2021-2.html> (zugegriffen 22.04.2022).
- Engagement Global/SKEW (2022h)**, *Bekanntmachung 2022: Koordination kommunaler Entwicklungspolitik – Erstprojekte*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global/SKEW (2022i)**, *Finanzielle Unterstützung für kommunale Partnerschaften: Förderprogramm für Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte*, <https://skew.engagement-global.de/foerderprogramm-fuer-kommunale-klimaschutz-und-klimaanpassungsprojekte.html> (zugegriffen 25.01.2022).
- Engagement Global/SKEW (2022j)**, *Schnellstarterpaket II Nahost*, <https://skew.engagement-global.de/foerderinstrument-schnellstarterpaket-nahost.html> (zugegriffen 22.03.2022).
- Engagement Global/SKEW (2022k)**, *Pilotprojekt Kommunale Dreieckspartnerschaften*, <https://skew.engagement-global.de/pilotprojekt-kommunale-dreieckspartnerschaften.html> (zugegriffen 24.09.2022).
- Engagement Global/SKEW (2022l)**, *Eine-Welt-Nachrichten*, Nr. 241, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Erb, A. (2021)**, „Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe?“, *#stadtvonmorgen*, <https://www.stadtvonmorgen.de/nachhaltigkeit/klimaschutz-und-klimaanpassung-als-pflichtaufgabe-5956/> (zugegriffen 03.06.2022).
- Erhardt, C. (2018)**, „Entwicklungshilfe: Kommunen international vernetzen“, *KOMMUNAL*, <https://kommunal.de/entwicklungshilfe-kommunen-international-vernetzen> (zugegriffen 04.04.2022).
- EU (2016)**, *H2020 Grant Lifecycle for Beneficiaries*, European Commission, Research and Innovation Common Support Centre, https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/guides_for_applicants/h2020-lifecycle-poster_ext_en.pdf (zugegriffen 31.01.2022).
- EU (2019)**, *Reflection Paper: Towards a Sustainable Europe by 2030*, European Commission, Directorate-General for Communication, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/676251> (zugegriffen 28.09.2022).
- Fitz-Gibbon, C. T. und L. L. Morris (1996)**, „Theory-Based Evaluation“, *Evaluation Practice*, Vol. 17, Nr. 2, S. 177–184.
- Fröhlich, K. und B. Lämmlin (2009)**, *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise*, Discussion Paper, 1/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Führ, V. und C. Schnaidt (2015)**, *Studie zum entwicklungspolitischen Engagement rheinland-pfälzischer Kommunen*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Funnell, S. C. und P. J. Rogers (2011)**, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, Jossey-Bass, San Francisco.
- GIZ (2021)**, *Internationale Lern- und Austauschformate fördern die integrierte Stadtentwicklung: Dialoge für Urbanen Wandel (D4uC)*, Flyer, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2022)**, *Integrierter Unternehmensbericht 2021*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn/Eschborn.
- Goertz, G. (2017)**, *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- Gordon, D. J. (2013)**, „Between Local Innovation and Global Impact: Cities, Networks, and the Governance of Climate Change“, *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 19, Nr. 3, S. 288–307.

- Gordon, D. J. (2020)**, *Cities on the World Stage: The Politics of Global Urban Climate Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gordon, D. J. und C. A. Johnson (2017)**, „The Orchestration of Global Urban Climate Governance: Conducting Power in the Post-Paris Climate Regime“, *Environmental Politics*, Vol. 26, Nr. 4, S. 694–714.
- Groß, J. et al. (2016)**, *Studie zum Engagement niedersächsischer Kommunen in den Bereichen der kommunalen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik*, Zentrum für Organisationsdiagnostik (ZOD), Niedersächsisches Studieninstitut für kommunale Verwaltung e. V., Kommunale Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen, Hannover.
- Hafteck, P. (2003)**, „An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping“, *Public Administration and Development*, Vol. 23, Nr. 4, S. 333–345.
- Hammerschmid, G. et al. (2019)**, *Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren – Studie an die Geschäftsstelle der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren*, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Hertie School of Governance, Berlin.
- Heinz, W. und N. Langel (2002)**, „Kommunale Entwicklungspartnerschaften“, *Aktuelle Information*, 5/2002, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin.
- Heinz, W. et al. (2004)**, „Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 15–16/2004, S. 21–27.
- Henneke, H.-G. und K. Ritgen (2021)**, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Bonn.
- Hermanns, K. (2000)**, „Die Lokale Agenda 21: Herausforderung für die Kommunalpolitik“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 10–11/2000, S. 3–12.
- Heucher, A. et al. (2023)**, *Die Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel des Textilsektors*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DE-val), Bonn.
- InWEnt/SKEW (2009)**, *Erklärung*, 11. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen, Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) gGmbH, Bonn.
- Junkernheinrich, M. et al. (2021)**, *Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung*, Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- 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“, *European Journal of Development Research*, Vol. 33, Nr. 3, S. 604–625.
- Kern, K. et al. (2007)**, „The Diffusion of Local Agenda 21 in Germany: Comparing the German Federal States“, *Environmental Politics*, Vol. 16, Nr. 4, S. 604–624.
- Kihlgren Grandi, L. (2020)**, *City Diplomacy*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Koch, F. und K. Krellenberg (2021)**, *Nachhaltige Stadtentwicklung: Die Umsetzung der Sustainable Development Goals auf kommunaler Ebene*, Springer VS, Wiesbaden.
- Koch, F. et al. (2019)**, „Wie lassen sich die Sustainable Development Goals umsetzen? Herausforderungen für Städte in Deutschland und die Rolle der Planung“, *DisP – The Planning Review*, Vol. 55, Nr. 4, S. 14–27.
- Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen (2019)**, *abschlussbericht*, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Dresden.
- Kuhlmann, S. (2021)**, *Perspektiven und Probleme des Verwaltungsvollzugs*, Keynote anlässlich der 2. Jahreskonferenz des Netzwerks Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau am 07.10.2021, https://netzwerk-rechtsetzung-buerokratieabbau.de/veranstaltung/zweite-jahreskonferenz.html?file=files/oneo/img/iaw/Veranstaltungen/Jahreskonferenz%202021/Konferenzbeitr%C3%A4ge/Keynote_Prof.%20Sabine%20Kuhlmann.pdf&id=5076 (zugegriffen 10.03.2022).

- Marschall, P. et al. (2021)**, *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland*, Studies 105, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Mayer, L. und L. A. Nguyen Long (2021)**, „Can City-to-City Cooperation Facilitate Sustainable Development Governance in the Global South? Lessons Gleaned from Seven North-South Partnerships in Latin America“, *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 13, Nr. 2, S. 174–186.
- Mayer, V. (2021)**, *Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden: Handbuch für Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger*, Walhalla, Regensburg.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2022)**, *Projektförderung*, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/partnerschaften-entwicklungspolitik/entwicklungspolitik-in-rheinland-pfalz/projektfoerderung/> (zugegriffen 31.01.2022).
- Molina Vogelsang, M. et al. (2022)**, *Erfassung der Hürden und Perspektiven für eine effektivere Förderung kommunaler Entwicklungszusammenarbeit*, Fraunhofer-Zentrum für Internationales Management und Wissensökonomie IMW, Leipzig.
- Müntefering, M. (2020)**, „Kultur der Stadt, Stadt der Kultur – Das Lokale gewinnt an Bedeutung: Außenpolitik braucht eine ‚Urban Diplomacy‘“, in Roters, W., H. Gräf und H. Wollmann (Hrsg.), *Zukunft denken und verantworten: Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, Springer VS, Wiesbaden, S. 129–133.
- Nationaler Normenkontrollrat (2021)**, *Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung*, Jahresbericht 2021 des Nationalen Normenkontrollrates, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Nielsen, J. (1994)**, *Usability Engineering*, Morgan Kaufmann, San Francisco.
- NRW Koalition (2017)**, *Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017–2022*, Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) und Freie Demokraten (FDP).
- OECD (2018)**, *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019a)**, „Decentralised Development Co-operation: Unlocking the Potential of Cities and Regions“, *OECD Development Policy Papers*, Nr. 22, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b)**, *Better Criteria for Better Evaluation – Revised Evaluation Criteria: Definitions and Principles for Use*, OECD/DAC Network on Development Evaluation, Paris.
- Palenberg, M. (2011)**, *Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions*, BMZ Evaluation Division, Evaluation Working Papers, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- PtJ (2017)**, *Tutorial: Einreichen eines easy-Online-Antrags im Rahmen der Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie) des BMU*, Projektträger Jülich (PtJ), <https://www.youtube.com/watch?v=sghoqNrHF9s> (zugegriffen 31.01.2022).
- 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.
- RGRE/Deutsche Sektion (2022)**, *Datenbank der kommunalen Partnerschaften*, Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), <https://www.rgre.de/partnerschaft/online-datenbank> (zugegriffen 17.05.2022).
- Roters, J. und F. Wolf (2013)**, „Städtekooperation und Städtediplomatie im Nahen Osten am Beispiel der Stadt Köln“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 6, Nr. 3, S. 331–343.
- Schrepp, M. (2019)**, *User Experience Questionnaire Handbook: All You Need to Know to Apply the UEQ Successfully in Your Projects*, Version 8 (31.12.2019), <https://www.ueq-online.org/Material/Handbook.pdf> (zugegriffen 22.02.2022).

- Schwedersky, T. et al. (2020)**, *Institutionelle Evaluierung von Engagement Global*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- SEZ (2022)**, *Projektförderung*, Stiftung Entwicklungs-Zusammenarbeit Baden-Württemberg (SEZ), <https://sez.de/themen/projektfoerderung> (zugegriffen 09.09.2022).
- SPD et al. (2021)**, *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2020)**, *Entwicklungspolitische Schwerpunkte des Landes Nordrhein-Westfalen*, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Statistisches Bundesamt (2021a)**, *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2020*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html> (zugegriffen 31.03.2022).
- Statistisches Bundesamt (2021b)**, *Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2020*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/04-kreise.html> (zugegriffen 31.03.2022).
- Steffen, L. (2018)**, *Bedeutung der kommunalen Entwicklungspolitik am Beispiel Freiburg – Lviv*, Bachelorarbeit, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.
- Stiftung Nord-Süd-Brücken (2022)**, *Antragstellung EZ-Kleinprojektefonds Sachsen*, <https://nord-sued-bruecken.de/foerderung/foerderprogramme/ezf-sachsen/antragstellung-ez-sac.html> (zugegriffen 31.01.2022).
- Ude, C. (2012)**, „Städte als außenpolitische Akteure“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 5, Nr. 1, S. 11–18.
- UN (1992)**, *Agenda 21*, United Nations, https://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf (zugegriffen 29.09.2022).
- UN (2015)**, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations, <https://undocs.org/en/A/RES/70/1> (zugegriffen 29.09.2022).
- UN (2017)**, *New Urban Agenda*, A/RES/71/256, United Nations, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (zugegriffen 29.09.2022).
- UNFCCC (2016)**, *The Paris Agreement*, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf (zugegriffen 29.09.2022).
- Valencia, S. C. et al. (2019)**, „Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the City Level: Initial Reflections from a Comparative Research Project“, *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 11, Nr. 1, S. 4–23.
- White, H. (2009)**, „Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice“, *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 1, Nr. 3, S. 271–284.
- Wingens, C. et al. (2021)**, „Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Stand und Perspektiven“, *Analysen und Stellungnahmen*, 4/2021, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Winker, B. und J. Koy (2015)**, *Effizienzbewertung in Evaluationen: Handreichung für die Effizienzbewertung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit*, DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e. V., Mainz.
- WUS (2022)**, *Deutsche Länder in der Entwicklungspolitik: Berlin*, World University Service (WUS), <https://ez-der-laender.de/bundesland/berlin> (zugegriffen 30.03.2022).
- ZUG (2022a)**, *Häufig gestellte Fragen zu KoMoNa*, Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG) gGmbH, <https://www.z-u-g.org/aufgaben/kommunale-modellvorhaben-in-strukturwandelregionen-komona/haeufig-gestellte-fragen-zu-komona/> (zugegriffen 31.01.2022).

ZUG (2022b), *Kommunale Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen (KoMoNa): Aktueller Hinweis, Zukunft – Umwelt – Gesellschaft* (ZUG) gGmbH, <https://www.z-u-g.org/aufgaben/kommunale-modellvorhaben-in-strukturwandelregionen-komona/> (zugegriffen 31.01.2022).

12. ANHANG

12.1 Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval

Kategorien	Verständnis
Übertroffen	Die Maßnahme übertrifft das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium deutlich. Befunde belegen ein deutlich über dem Anspruchsniveau liegendes Ergebnis.
Erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen die Erfüllung des Anspruchsniveaus.
Größtenteils erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium größtenteils. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen, überwiegen.
Teilweise erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium teilweise. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen bzw. widerlegen, halten sich die Waage.
Kaum erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium kaum. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus widerlegen, überwiegen.
Verfehlt	Die Maßnahme verfehlt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen eine Verfehlung des Anspruchsniveaus.

12.2 Evaluierungsmatrix

OECD-DAC-Kriterien	Evaluierungsfragen und -unterfragen	Anspruchsniveaus	
Relevanz	EF 1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ und den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?		
	EF 1.1: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den strategischen Zielsetzungen des BMZ überein?	AN 1.1.1: Die Angebote der SKEW sind an der Agenda 2030 und den SDGs ausgerichtet. Es bestehen direkte Bezüge zur Agenda 2030 und den SDGs in den Programmdokumenten der SKEW. AN 1.1.2: Die Angebote der SKEW sind an den strategischen Zielen des BMZ ausgerichtet. Es bestehen direkte Bezüge zwischen den Programmdokumenten der SKEW und den Strategien des BMZ.	
	EF 1.2: Inwiefern stimmen die Angebote der SKEW mit den Bedarfen der Kommunen in Deutschland überein?	AN 1.2.1: Die Angebote der SKEW sind für die Kommunen in Deutschland relevante Instrumente. AN 1.2.2: Die von der SKEW gewählten Themenfelder sind für die Kommunen in Deutschland relevant. AN 1.2.3: Die Angebote der SKEW sind auf die Bedarfe unterschiedlicher Gruppen von Kommunen (zum Beispiel Städte, ländliche Kommunen, Landkreise) zugeschnitten.	
	EF 1.3: Inwiefern weisen die Angebote der SKEW eine Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedarfe der Kommunen auf?	AN 1.3.1: Im Evaluierungszeitraum passte die SKEW ihre Angebote entlang der (veränderten) Bedarfe der Kommunen an. AN 1.3.2: Die Angebote der SKEW sind auf die Bedarfe von Kommunen in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements zugeschnitten.	
	Kohärenz	EF 2: Inwiefern bestehen Synergien oder Spannungsfelder innerhalb des SKEW-Gesamtprogramms sowie zwischen dem SKEW-Angebot und den Angeboten anderer Akteure?	
		EF 2.1: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW sinnvoll ineinander? Inwiefern bestehen Wechselwirkungen zwischen den Angeboten?	AN 2.1.1: Bei der Konzeption neuer SKEW-Angebote wurden Synergien mit bestehenden Angeboten identifiziert und gezielt genutzt. AN 2.1.2: Geförderte Kommunen, die synergetisch konzipierte Angebote nutzen, beschreiben einen Mehrwert der gemeinsamen Nutzung.
		AN 2.2.1: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland decken unterschiedliche Themenfelder ab.	

	EF 2.2: Inwiefern greifen die Angebote der SKEW und die Angebote anderer Akteure (BMZ, andere Bundesressorts, Bundesländer, EU) sinnvoll ineinander?	AN 2.2.2: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland bieten in ihrer Gesamtheit angemessene Förderangebote für Kommunen in unterschiedlichen Stadien entwicklungspolitischen Engagements.
	EF 2.3: Welcher Grad an Komplementarität und Überlappung ist mit Blick auf Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit sinnvoll?	AN 2.3.1: Die Instrumente zur Förderung der kommunalen Entwicklungspolitik in Deutschland stellen mit Blick auf ihre Abgrenzung bzw. Überlappung eine wirksame, effiziente und nachhaltige Förderung kommunalen Engagements sicher.
Effizienz	EF 3: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der SKEW nutzungsfreundlich und hinsichtlich des Aufwands verhältnismäßig?	
	EF 3.1: Inwiefern sind die Angebote und Prozesse der Antragstellung nutzungsfreundlich?	AN 3.1.1: Die geförderten Kommunen bewerten die Angebote und Prozesse der SKEW als nutzungsfreundlich.
		AN 3.1.2: Im Rahmen der Usability-Studie werden die Angebote und Prozesse der SKEW als nutzungsfreundlich eingeschätzt.
		AN 3.1.3: Im Vergleich zu den administrativen Prozessen zur Antragstellung der Fördermaßnahmen anderer Akteure schneidet die SKEW mit Blick auf Nutzungsfreundlichkeit besser ab.
EF 3.2: Inwiefern ist der administrative Aufwand von Antragstellung und Berichterstattung verhältnismäßig?	AN 3.2.1: Die geförderten Kommunen bewerten den mit der Antragstellung und Berichterstattung verbundenen Aufwand als im Verhältnis zum Nutzen der Förderung angemessen.	
	AN 3.2.2: Im Vergleich mit den administrativen Prozessen zur Antragstellung und Berichterstattung in Fördermaßnahmen anderer Akteure schneidet die SKEW mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen besser ab.	
Effektivität	EF 4: Inwiefern werden die Ziele der kommunalen Entwicklungspolitik im Inland erreicht und auch durch die SKEW bewirkt?	
	EF 4.1: Inwiefern wirkt sich die Unterstützung durch die SKEW positiv auf das entwicklungspolitische Engagement deutscher Kommunen aus?	AN 4.1.1: Die Anzahl der Kommunen, die Angebote der SKEW in Anspruch nehmen, ist im Evaluierungszeitraum auf über 1.000 gestiegen.
		AN 4.1.2: Mindestens 40 Prozent der geförderten Kommunen engagieren sich in zwei oder mehreren Themenfeldern und die Mehrheit der Kommunen (> 60 Prozent) nutzt zwei oder mehrere Angebote der SKEW.
		AN 4.1.3: Die geförderten Kommunen nennen die Unterstützung durch die SKEW als „entscheidenden Faktor“ zum Start bzw. zur Vertiefung des entwicklungspolitischen Engagements.

	AN 4.1.4: Die geförderten Kommunen geben an, dass die Handlungskompetenz der kommunalen Akteure gestärkt ist und dass dies auf die Unterstützung durch die SKEW zurückzuführen sei.
	AN 4.1.5: Im Vergleich zu nicht-geförderten Kommunen schätzen SKEW-geförderte Kommunen ihre entwicklungspolitische Wirkung in den geförderten Themenfeldern höher ein und weisen auch bei den objektiven Indikatoren eine stärkere entwicklungspolitische Orientierung auf.
EF 4.2: Wie werden weitere Kommunen von der SKEW erreicht? Warum werden manche Kommunen nicht erreicht? Wo besteht zusätzliches Potenzial für Engagement in der kommunalen Entwicklungspolitik?	<i>Kein Anspruchsniveau: Für diese „Wie“-Frage lässt sich kein Zielwert und daher auch kein Anspruchsniveau festlegen.</i>
EF 4.3: Wie werden bereits erreichte Kommunen dabei unterstützt, ihr Engagement zu vertiefen?	<i>Kein Anspruchsniveau: Für diese „Wie“-Frage lässt sich kein Zielwert und daher auch kein Anspruchsniveau festlegen.</i>
EF 4.4: Inwiefern ist das Förderinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ wirksam zur Vertiefung des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements?	AN 4.4.1: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben ihr entwicklungspolitisches Engagement vertieft. AN 4.4.2: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben die kommunale Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe in der Kommune etabliert. AN 4.4.3: Die geförderten Kommunen, die das Instrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben, haben Grundlagen und Strukturen geschaffen, um auch über den Förderzeitraum hinaus eine nachhaltige Behandlung entwicklungspolitischer Themen zu ermöglichen.
EF 4.5: Welchen Beitrag leisten zivilgesellschaftliche Akteur*innen für die Wirksamkeit von SKEW-Angeboten?	<i>Kein Anspruchsniveau: Für beschreibende Fragen lässt sich kein Zielwert und daher auch kein Anspruchsniveau festlegen.</i>
Nachhaltigkeit	EF 5: Inwiefern sind Kommunen in Deutschland in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen?
EF 5.1: Inwiefern sind Kommunen in Deutschland in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu verstetigen?	AN 5.1: Die derzeit durch die SKEW geförderten Kommunen in Deutschland sehen sich in der Lage, ihr entwicklungspolitisches Engagement auch längerfristig aufrechtzuerhalten.

Impact

EF 6: Welche Potenziale und Risiken bergen die Angebote der SKEW mit Blick auf entwicklungspolitische Wirksamkeit?

EF 6.1: Inwiefern sind die Zielformulierungen der SKEW relevant und angemessen, um entwicklungspolitische Wirkungen zu erzielen?

AN 6.1.1: Das Wirkungsmodell der SKEW schließt (vor dem Hintergrund der Definition des Politikfeldes) in angemessenem Umfang Zielformulierungen mit ein, die auf entwicklungspolitische Wirkungen ausgerichtet sind.

EF 6.2: Inwiefern ergeben sich im Themenfeld „Kommunale Partnerschaften“ Potenziale und Risiken für die entwicklungspolitische Wirksamkeit mit Blick auf den globalen Süden?

AN 6.2.1: Die Ansprechpartner*innen in den Partnerkommunen beschreiben Wirkungen und führen diese auf die Zusammenarbeit im Rahmen kommunaler Partnerschaften zurück.

AN 6.2.2: Die jeweils von den Ansprechpartner*innen in den Partnerkommunen beschriebenen Risiken und negativen Wirkungen stimmen mit den Angaben der Ansprechpartner*innen in den deutschen Kommunen überein.

12.3 SKEW-Gesamtprogramm

	Themenfeld	Status	Angebot
1	Mobilisierung und Service	Laufend	Einstiegsseminare zur kommunalen Entwicklungspolitik Bundeskonzferenz der kommunalen Entwicklungspolitik (Buko) Informationsarbeit (Webseite, Newsletter, Publikationen)
		Beendet	Mobilisierungskampagne „Kommunal global engagiert“
2	Migration und Entwicklung	Laufend	Wettbewerb „Kommune bewegt Welt“ Netzwerk Migration und Entwicklung Lokale Zusammenarbeit stärken
		Beendet	Vernetzungsforen „Flucht in der Einen Welt“ Kommunen als Initiatoren entwicklungspolitischer Bildungsarbeit – Ein Pilotprojekt im Kontext von Flucht Fachtag „Flucht und kommunale Entwicklungspolitik“ MiGlobe – Neue Chancen für die kommunale Entwicklungspolitik Bestandsaufnahmen und Vernetzungworkshops Qualifizierung von syrischen Geflüchteten in deutschen Kommunalverwaltungen
3	Fairer Handel und faire Beschaffung	Laufend	Qualifizierungsangebote zu fairer Beschaffung Rechtsberatung zu fairer Beschaffung Wettbewerb „Hauptstadt des fairen Handels“ Kompass Nachhaltigkeit* Netzwerk „Faire Beschaffung“ Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin
		Beendet	Kampagne „Deutschland Fairgleicht“ Fair-o-mat Faire Kochshow

4	Kommunale Partnerschaften <i>(Kommunalpartnerschaften Länder und Regionen)</i>	Laufend	Initiative Kommunales Know-how für Nahost (IKKN)*
			Kommunale Zusammenarbeit Maghreb-Deutschland*
			Internationaler Lerndialog Bürgerbeteiligung (Marokko)
			Partnerschaften mit Kommunen in den palästinensischen Gebieten*
			Partnerschaften mit Kommunen in der Ukraine*
			Regionale Partnerschaftskonferenzen (Afrika/Asien/Lateinamerika und die Karibik/Osteuropa)
			Runde Tische (Argentinien/Burkina Faso/China/Mongolei/Nicaragua/Palästinensische Gebiete/Ukraine)
			Kommunaler Fachaustausch Nordrhein-Westfalen – Ghana
			Kommunaler Verwaltungsaustausch Rheinland-Pfalz – Ruanda
		Kommunale Entwicklungszusammenarbeit Bayern – Tunesien	
Beendet	Kommunale Dreieckspartnerschaften		
	Südafrika 2010 – Deutschland 2006: Kommunale Partnerschaft mit Kick!		
	Host City Programm WM Brasilien 2014 – Deutschland 2006/2011		
	Netzwerk deutscher Kommunen mit Partnerschaften in Nordafrika		
	Bürgernahe Kommune – Bürger- und Beteiligungshaushalt		
4	Kommunale Partnerschaften <i>(Themenpartnerschaften und internationaler Fachaustausch kommunal)</i>	Laufend	Kommunale Klimapartnerschaften
			Connective Cities*
			SDG-Partnerschaftskonferenzen
			Kommunale Nachhaltigkeitspartnerschaften
			Agenda 2030 – Kommunaler Fachaustausch mit Afrika
			Betreiberplattform kommunaler Unternehmen*
5	Global Nachhaltige Kommune	Laufend	Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien
			Berichtsrahmen Nachhaltige Kommune
			SDG-Werkzeugkasten
			Musterresolution zur Agenda 2030
			Club der Agenda-2030-Kommunen
			Agenda 2030-Fachveranstaltungen

6**Finanzielle und
personelle Unterstützung**

Laufend	Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP)
	Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte (Nakopa)
	Kleinprojektfonds (KPF)
	Schnellstarterpaket (SSP) II Nahost
	Kommunales Corona-Solidarpaket (KCS)
	Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit (FKPW)*
	Koordination kommunaler Entwicklungspolitik (KEpol-Koordination)
Beendet	Schnellstarterpaket (SSP) I Nahost
	Schnellstarterpaket (SSP) Ukraine
	ASA-Kommunal

Quelle: DEval, eigene Darstellung. Datenbasis: SKEW-Webseite, Stand: Februar 2022; persönliche Kommunikation SKEW. Anmerkung: SSP I und II Nahost sowie SSP Ukraine sind formal in Themenfeld 4 verortet, werden hier jedoch in Themenfeld 6 dargestellt, da es sich bei den drei SSP um Weiterleitungsprogramme handelt. * = Kooperationsprojekt mit der GIZ.

12.4 Funktionalität der Programmwebseiten im Vergleich

Kategorie	Technische Kriterien	KEpol-Koordination (BMZ/SKEW)	Klimaschutzmanager* innen (BMU/PtJ)
Informationsbereitstellung zum Förderverfahren	Strukturiertes Informationsangebot (Bekanntmachung, Richtlinien, Merkblätter etc.)	1	1
	Übersicht über administrative Anforderungen während des gesamten Projektzyklus (Antragsphase, Vertragsabschluss, Projektdurchführung mit eventuell Zwischennachweis, Verwendungsnachweis, eventuell vertiefte Prüfung)	0	1
	Programmübergreifender Formularschrank vorhanden	0	1
	Vollständigkeit der Formulare/Dokumente für den gesamten Projektzyklus	0	1
	Angaben zur Länge des Antragsverfahrens (Time to Inform + Time to Sign = Time to Grant)	0	0
	Angaben zu minimaler und maximaler Zuwendungshöhe	1	1
	Angaben zu Fristen der Antragseinreichung	1	1
	Angabe zum Gesamtvolumen des Fördertopfes	1	0
	Angaben zum Stand der Mittelauslastung	0	0
	Hinweise zum zeitlichen Leseaufwand der Inhalte der Webseite und der relevanten Dokumente (vgl. Lesezeit bei Blogbeiträgen) auf der Webseite vorhanden	0	0
Zwischensumme	Anzahl der Punkte	4	6
Hilfen zur Antragstellung	Beratungsangebot Online-Sprechstunde	0	1
	Angabe von Telefonkontakt zur persönlichen Beratung	1	1
	Seminare zur Antragstellung und Projektdurchführung	1	1
	Angebot von Antragspat*innen bei Erstantragstellung (Mentoring)	0	1
	Kurzanleitung zur Antragstellung als Dokument/auf Webseite vorhanden	1	0
	Video-Tutorial (Erklärvideo)	0	0
	Programmspezifische Fragen- und Antwortsammlung	0	0
Zwischensumme	Anzahl der Punkte	3	4
	Keine Vorregistrierung (Trägerprüfung) erforderlich	1	1

Prozess des Antragsverfahrens und Nachweises	zweistufig (Interessenbekundung/Projektskizze + Antrag)	0	0
	Feedbackmechanismus zur Verbesserung von Antragsentwürfen oder im Nachhinein bei einer Antragsablehnung erkennbar	0	0
	Online-Antragsverfahren	0	1
	Komplett digitales Antragsverfahren (d. h. durch elektronische Signatur und ohne zusätzliche Postzusendung von unterschriebenen Dokumenten an den Projektträger möglich)	0	0
	Online-Verfahren Verwendungsnachweis	0	1
Zwischensumme	Anzahl der Punkte	1	3
Vertiefende Zusatzinformationen und Vernetzungsangebote	Hinweise auf Projektbeispiele	1	0
	Webbasierte Datenbank zu bereits geförderten Projekten	1	1
	Regionale Verteilung bisher geförderter Projektkommunen in webbasierter Kartenform	1	1
	Webbasierte Vernetzungsmöglichkeit mit der Community	1	1
Zwischensumme	Anzahl der Punkte	3	4
Gesamtsumme	(Punkte/Prozent an Gesamt)	12/44 %	16/59 %

Anmerkung: Untersuchungszeitraum September 2021.

12.5 Zeitplan der Evaluierung

Zeitraumen	Aufgaben
08–10/2020	Erarbeitung des Evaluierungskonzepts
11/2020	Referenzgruppensitzung zum Evaluierungskonzept
11–12/2020	Durchführung Online-Umfrage 1 und Beginn Expert*inneninterviews
11/2020–03/2021	Erarbeitung des Inception Reports
03/2021	Referenzgruppensitzung zum Inception Report
04–09/2021	Quantitative und qualitative Datenerhebung
08–10/2021	Auswertung der erhobenen Daten
11/2021	Referenzgruppensitzung zu den Ergebnissen
12/2021–06/2022	Erstellung des Evaluierungsberichts
08/2022	Referenzgruppensitzung zum Evaluierungsbericht
12/2022	Veröffentlichung des Evaluierungsberichts

12.6 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	Funktion
Dr. Johannes Schmitt	Teamleiter
Dr. Andrea Beck	Evaluatorin
Verena Gantner	Evaluatorin
Dr. Klaus Hermanns	Evaluator
Caroline Orth	Projektadministratorin

Mitwirkende	Funktion
Anna Sach	Studierende Beschäftigte
Christian Süper	Studierender Beschäftigter
Sahana Theivarajah	Studierende Beschäftigte
Jasmin Weber	Studierende Beschäftigte
Prof. Dr. Stephan Grohs	Externer Peer-Reviewer
Dr. Cornelia Römling	Interne Peer-Reviewerin
Heike Steckhan	Interne Peer-Reviewerin
Christian Berg	Externer Gutachter (Portfolioanalyse)
Daniela Freund	Externe Gutachterin (Transkription)
Dr. Felix Gaisbauer	Externer Gutachter (Quantitative Methoden)
Dagmar Meyer	Externe Gutachterin (Codierung)
Prof. Dr. Simon Nestler	Externer Gutachter (Usability-Studie)
Matthias Schmidt	Externer Gutachter (Portfolioanalyse)
Dr. Eva Dick	Projektleiterin DIE-Studie (Kooperationspartnerin)
Dr. Paul Marschall	Wissenschaftlicher Mitarbeiter DIE-Studie (Kooperationspartner)
Christopher Wingens	Wissenschaftlicher Mitarbeiter DIE-Studie (Kooperationspartner)

Verantwortlich	Funktion
Dr. Martin Bruder	Abteilungsleiter

12.7 CRediT-Statement

Zum CRediT-Statement

CRediT – die Contributor Roles Taxonomy – wurde entwickelt, um die Rollen von Beitragenden bei der Erstellung von Forschungsprodukten zu beschreiben. Die Taxonomie nutzt 14 Rollen, um den spezifischen Beitrag jeder beteiligten Person zum Forschungsprodukt zu identifizieren und die Sichtbarkeit und Anerkennung der verschiedenen Beiträge zu fördern.

Weitere Informationen unter <https://credit.niso.org/>

CRediT-Statement zum Evaluierungsbericht

Johannes Schmitt: Conceptualization, Methodology (quantitative methods, qualitative methods, usability study), Formal analysis, Investigation, Writing – Original Draft (summary, chapter 3, 10), Writing – Review & Editing (chapter 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9), Visualization, Supervision, Project administration.

Andrea Beck: Conceptualization, Methodology (lead qualitative methods), Formal analysis, Investigation, Writing – Original Draft (summary, chapter 1, 2, 5, 7, 8, 10), Writing – Review & Editing (chapter 3, 4, 6, 9), Visualization.

Verena Gantner: Conceptualization, Methodology (lead quantitative methods), Formal analysis, Investigation, Writing – Original Draft (chapter 4, 9), Writing – Review & Editing (summary, chapter 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10), Visualization.

Klaus Hermanns: Conceptualization, Methodology (lead usability study), Formal analysis, Investigation, Writing – Original Draft (chapter 6), Writing – Review & Editing (summary, chapter 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10), Visualization.

Martin Bruder: Conceptualization, Writing – Review & Editing (summary, all chapters), Supervision.