KOMMUNALE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Evaluierung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)

Zusammenfassung

2022

DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

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

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2022

ISBN 978-3-96126-173-4 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-174-1 (PDF)

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*

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Kommunale Entwicklungspolitik: Evaluierung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)".
Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: *https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/kommunale-entwicklungspolitik-evaluierung-der-servicestelle-kommunen-in-der-einen-welt*

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 Lämmlin, 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 betrugen 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 Verschlankung 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 entwicklungspolitische 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 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 intermediäre Ebenen (zum Beispiel Landkreise, Metropolregionen oder kommunale Verbände) eine unterstützende Funktion einnehmen. 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.

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.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Kommunale Entwicklungspolitik: Evaluierung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)".
Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: *https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/kommunale-entwicklungspolitik-evaluierung-der-servicestelle-kommunen-in-der-einen-welt*