

Kommunale Entwicklungszusammenarbeit

Erfassung der Hürden und
Perspektiven für eine
effektivere Förderung kommunaler
Entwicklungszusammenarbeit

ERFASSUNG DER HÜRDEN UND PERSPEKTIVEN FÜR EINE EFFEKTIVERE FÖRDERUNG KOMMUNALER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

ERFASSUNG DER HÜRDEN UND PERSPEKTIVEN FÜR EINE EFFEKTIVERE FÖRDERUNG KOMMUNALER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Manuel Molina Vogelsang
Jana Winter
Rosa Sondermann

Fraunhofer-Zentrum für Internationales Management und Wissensökonomie IMW

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

0	Zusammenfassung	2
1	Einführung	7
1.1	Untersuchungsansatz und Methode	8
2	Kommunale EZ im Kontext der Agenda 2030	11
2.1	Kommunale EZ: Eine Begriffsklärung	12
2.1.1	Eckpunkte der historischen Entwicklung der kommunalen EZ	14
3	Bundesförderung der kommunalen EZ	16
3.1	Rechtlicher Rahmen der Projektförderung	17
3.2	Förderarchitektur der kommunalen EZ	19
3.2.1	Der Förderprozess im Überblick	21
3.2.2	Förderprogramme der kommunalen EZ	24
4	Hürden der kommunalen Auslandsarbeit	28
4.1	Perspektive kommunaler Zuwendungsnehmer:innen	29
4.2	Perspektive Zuwendungsgeber:innen	35
5	Handlungsfelder und Perspektiven	41
6	Fazit und Ausblick	50
7	Anhang	54
8	Literatur	57

0 Zusammenfassung

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dient der nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Ländern des Globalen Südens sowie der Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung. Die Agenda 2030 und die Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen verdeutlichen, dass globale Herausforderungen nur unter Einbezug staatlicher (Kommunen¹, Länder, Bund etc.), zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und individueller Bemühungen, also mithilfe aller Akteursgruppen, gelöst werden können. In Deutschland engagieren sich Zivilgesellschaft, staatliche und nicht-staatliche Organisationen in der EZ. Die kommunale EZ ergänzt die Arbeit der beiden großen staatlichen Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), und von Kirchen und Zivilgesellschaft.

Die kommunale EZ zählt nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen, d. h. Kommunalverwaltungen und -politik in Deutschland können souverän entscheiden, ob und wie sie sich in der EZ engagieren. Damit sich mehr deutsche Kommunen aktiv und nachhaltig in der EZ engagieren, sind neben Sachverstand insbesondere finanzielle und personelle Ressourcen für die Anbahnung, Durchführung und Überwachung von Vorhaben in der kommunalen EZ notwendig. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt deutsche Kommunen seit 2013 mit finanziellen Förderangeboten im Rahmen der Engagement Förderung. Jüngere Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Förderpraxis und die Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln im Kontext der kommunalen EZ mit einigen Herausforderungen verbunden ist. Das nationale Zuwendungsrecht definiert die Grenzen und Möglichkeiten für Projektförderungen des Bundes und der Länder. Vor diesem Hintergrund stellt sich im BMZ die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Förderung und die Zuwendungspraxis in der kommunalen EZ weiterentwickelt werden kann.

Die vorliegende Studie greift diesen Bedarf auf und analysiert die Hürden in der Projektförderung der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland aus verschiedenen Perspektiven: der Kommunen, der Förderpolitik (BMZ) und Fördermittelmanagement (SKEW/EG). Mit Hilfe von Expert:inneninterviews wurden zunächst die Herausforderungen und Bedarfe deutscher Kommunen in der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland erfasst. Auf Basis der Erfahrungen der Befragten im Bereich Förderpolitik (BMZ), Fördermittelmanagement (SKEW/EG) und Zuwendungsrecht wurden in einem weiteren Schritt nach Perspektiven, Lösungsansätzen und Gestaltungsspielräumen für eine leichtere und effektivere Einbindung deutscher Kommunen in die kommunale Partnerschaftsarbeit im Ausland erhoben. Insgesamt wurden 26 Expert:innen in Kommunen, Förderpolitik, Fördermittelmanagement und Zuwendungsrecht befragt. Dokumentenanalysen und teilnehmende Beobachtungen bei Qualifizierungsseminaren für Antragstellende durch die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) bei Engagement Global (EG) ergänzen die Ergebnisse aus den leitfadengestützten Interviews.

¹ Gemeint sind Gebietskörperschaften: Gemeinden, Gemeindeverbände, Kommunen, Landkreise und Kreisfreie Städte.

Die zentralen Untersuchungsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Doppelfunktion der SKEW/EG klären: Das Modell der quasi-institutionellen Projektförderung der SKEW/EG ist aus zuwendungsrechtlicher Perspektive verbesserungswürdig. Die Doppelfunktion der SKEW/EG als Zuwendungsnehmerin gegenüber dem BMZ und Zuwendungsgeberin gegenüber den Kommunen und die komplexe Förderarchitektur führt zu einer Rollen- und Verantwortlichkeitsdiffusion in der SKEW/EG. Die aktuelle Förderpraxis schränkt aus Sicht des Zuwendungsrechts die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Förderpolitik ein. Aus Sicht des BMZ sind die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten festgeschrieben und die Verfahren erprobt. Das Initiativrecht der Akteur:innen in der EZ bedingt, dass eine geringere Steuerungsfähigkeit (z. B. durch die Zweckbindung von Fördermitteln) ausgeübt und Eigeninitiative (z. B. Eigenanteile der Nord- und Südkommune) erwartet wird. Voraussetzung für eine Änderung der gängigen Förderpraxis ist, dass die Doppelfunktion der SKEW/EG geklärt wird. Aus Sicht des Zuwendungsrechts wäre es besser, wenn die SKEW/EG als beliehene Dienstleisterin² des BMZ die Befähigung, Förderung und Begleitung der kommunalen EZ übernimmt. Die SKEW/EG soll nicht als Projektträgerin selbst in der Umsetzung kommunaler EZ aktiv werden.

Abbau von Förderketten im Inland durch die Förderung von Verbundprojekten:

Das mehrstufige Zuwendungsverhältnis (privatrechtliche Weiterleitungsverträge) erhöht den administrativen Aufwand und Risiken für die Kommunen, insbesondere der Kommunen in Deutschland. Die Verbundförderung unter kommunaler Leitung könnte den administrativen Aufwand und das Risiko der Mittelweiterleitung in den Kommunen reduzieren. In der Forschungsförderung des BMBF ist die Verbundförderung üblich, insbesondere in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteursgruppen. Öffentliche Forschungseinrichtungen erhalten in der Regel die Vollkosten für Personal und Sachmittel erstattet. Die Privatwirtschaft und weitere Umsetzungspartner:innen erhalten eine Anteilsfinanzierung. Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft können in Einklang mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) bis zu 50 Prozent der Projektkosten gefördert bekommen. Diese Finanzierungspraxis (Vollkosten für Personal und Sachmittel und direkte Förderung der beteiligten Projektpartner:innen über die SKEW/EG als beliehene Dienstleisterin) könnte auf die kommunale EZ übertragen werden. Die Kommunen würden von der zeitintensiven Gestaltung und Überwachung der privatrechtlichen Weiterleitungsverträge mit der Partnerkommune und Partner:innen entlastet werden.

Direkte Finanzierung der ausländischen Projektpartner:innen über die SKEW/EG:

Die handelnden Personen in den Kommunen verfügen zum Teil nicht über das Wissen und die Kompetenzen, um die komplexe Förderarchitektur der kommunalen EZ zu verstehen und souverän in dieser zu agieren. Die fehlenden personellen Ressourcen in den Kommunen erschweren das kommunale Engagement in der EZ zusätzlich. Die Förderung von Verbundprojekten im Inland und direkte Finanzierung der Partnerkommune und Projektpartner:innen über die SKEW/EG könnte den administrativen Aufwand für die Kommunen in Deutschland senken, um die inhaltlichen Umsetzungsbeiträge dieser zu stärken. Voraussetzung für eine Änderung der gängigen Förderpraxis ist, dass die vertraglichen Vereinbarungen in der SKEW/EG gebündelt werden und die direkte Finanzierung von Partnerkommunen und Projektpartner:innen im Ausland ermöglicht wird.

Vereinfachung der Förderpraxis durch die Formulierung entsprechender Richtlinien:

Die administrativen Aufwände für die Beantragung, Durchführung und

² In der Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes wird in diesem Zusammenhang häufig von einem beliebigen Projektträger gesprochen.

Nachbereitung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland sind in Bezug auf die Umsetzungsanforderungen verhältnismäßig hoch. Die eingeschränkte Planbarkeit und spezifischen Rahmenbedingungen kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland sind mit weiteren Aufwänden und Risiken für die Kommunen verbunden. Zur Vereinfachung der Förderpraxis ist zu prüfen, ob die Anerkennung von Pauschalen (z. B. für ehrenamtliche Beiträge), die Anpassung der Vergabegrenzen, die Anerkennung einfacher Verwendungsnachweise oder das Modell der »Vorfinanzierung« die administrativen Aufwände reduzieren. Die Unterscheidung der Anforderungen in der Beantragung und Nachbereitung von Partnerschaftsprojekten nach Projektgröße könnte die Kommunen weiter entlasten, z. B. im Hinblick auf Umfang und Detaillierung der Projektskizze oder die Akzeptanz einfacher Verwendungsnachweise bei »kleinen Projekten« bis 20.000 oder 50.000 Euro. Eine agilere Förderung entlang von Phasen (z. B. Vernetzung, Konzeptentwicklung, Umsetzung und Verstetigung der Zusammenarbeit), geknüpft an das Erreichen zentraler Meilensteine, greifen weitere Bedarfe der Vereinfachung und Planungssicherheit in den Kommunen auf.

Förderung von Personalstellen in Partnerschaftsprojekten ermöglichen:

Engagierte Mitarbeitende in den Kommunen sind treibende Kräfte der kommunalen Partnerschaftsprojekte im Ausland. Die bestehenden Förderangebote unterscheiden zwischen personellen und finanziellen Programmen. Die Förderung von Personalstellen ist in den finanziellen Programmen nicht vorgesehen. Die kommunale EZ ist keine kommunale Pflichtaufgabe und auf die Unterstützung der Kommunalpolitik, der Zivilgesellschaft und die Förderung des BMZ angewiesen. Die Finanzierung der Eigenanteile und die Freistellung von Personal für die Partnerschaftsarbeit sind für Nord- und Südkommunen herausfordernd, insbesondere für kleinere Kommunen. Die Wirksamkeitsdebatte der letzten zwanzig Jahre zeigt aber auch, dass das Eigeninteresse, z. B. in Form von Eigenbeiträgen der Projektpartner:innen, wichtig für die langfristige Tragfähigkeit der Partnerschaftsarbeit sind. Die Verwaltungskostenpauschale in Höhe von sieben Prozent bei den finanziellen Programmen reicht in der Regel nicht aus, um die anfallenden Personal- und Verwaltungskosten der Partnerschaftsarbeit zu decken. Die Rolle und Teilhabe von Kommunen kann ohne die Förderung von Personalstellen daher nicht substanziell gesteigert werden. In der Forschungsförderung des BMBF erhalten öffentliche Forschungseinrichtungen in der Regel die Vollkosten für Personal und Sachmittel erstattet. Universitäten erhalten zusätzlich eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 20 Prozent, um die administrativen Aufwände zu finanzieren. Diese Praxis könnte auch auf die kommunale EZ übertragen werden, z. B. durch die direkte Förderung von Personalstellen oder Anhebung der Verwaltungskostenpauschale.

Die Voraussetzungen zur strukturellen Verankerung der EZ in den Kommunen schaffen:

Eine Verstetigung der Projektarbeit und eine strukturelle Verankerung der EZ in der Kommune über Personen, die das Thema vertreten, ist laut der Befragten wünschenswert. Die dauerhafte Bundes- oder Landesförderung bedingt eine Prüfnotwendigkeit, ob die dauerhafte Finanzierung verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist. Auf kommunaler Ebene böte ein entsprechender Haushaltsposten in Form einer festen Position im kommunalen Haushalt einen Ansatz zur dauerhaften Verankerung der EZ in den Kommunen. Festzuhalten bleibt, dass Bund, Land und Kommunen gleichermaßen gefordert sind, gemeinsam Lösungen und tragfähige Finanzierungsmodelle zu entwickeln.

Stärkung der Servicefunktion und Begleitung der Kommunen durch die SKEW/EG:

Die Kommunen wünschen eine direkte Projektbegleitung durch die SKEW/EG, um eine gute Basis für das gemeinsame Lernen zu schaffen. Bekanntmachungen, Antragsformulare, Weiterleitungsverträge und andere relevante Dokumente sind oftmals nicht auf Englisch oder der Projektsprache bei der SKEW/EG abrufbar bzw. *leicht* auffindbar. Dies stellt sowohl die Süd-Kommune als auch die

Nord-Kommune vor Herausforderungen in Bezug auf die Abstimmung, Kommunikation und Kooperation auf Augenhöhe. Die Übersetzungsleistung der handelnden Personen bringt weitere Prozessverzögerungen und Missverständnisse mit sich. Das Dokumentenangebot in den gängigen Projektsprachen (Englisch, Französisch, Spanisch usw.) sollte Teil der Serviceleistung und Begleitung der SKEW/EG sein. Darüber hinaus sollten die Dokumente übersichtlich abgelegt und niedrigschwellig zugänglich gemacht werden.

Die Vermittlung von Übersetzungsleistungen und Rechtsberatungsangeboten durch die SKEW/EG sind vielen der befragten Kommunen nicht bekannt. Diese Angebote sollten besser beworben werden, sodass diese auch stärker genutzt werden. Letztlich ist zu prüfen, wie die Unterstützung der Kommunen in rechtlichen Fragen der internationalen Partnerschaftsarbeit stärker in die Beratungsangebote der SKEW/EG verankert werden kann. Die Idee von »Fliegenden Helfer:innen«, z. B. in Form von Beratungen in der deutschen Kommune vor Ort, pro-aktive Unterstützung besonders von kleinen, aber auch in der EZ neuen Kommunen, wurde als hilfreiche, zukünftige Stütze im Prozess identifiziert.

Etablierung einer systematischen Reflexions- und Lernkultur: Der Wissenstransfer und die systematische Dokumentation von praktischen Erfahrungen in der Projektarbeit und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln ist ausbaufähig. Dies betrifft die Arbeit in den Kommunen und der SKEW/EG gleichermaßen. Hierzu gehört beispielsweise, dass Lernen als Erfolg bewertet wird; Fehler werden erkannt und gemeinsam konstruktiv gelöst. Gegenseitiges prozessuales voneinander Lernen und das Umsetzen innovativer Ideen sind dabei wichtige Orientierungspunkte. Der Austausch von Praxiswissen und ein aktives Wissensmanagement soll eine gleiche Qualifizierung und Kompetenzentwicklung für alle beteiligte Akteur:innen sicherstellen und Missverständnissen vorbeugen. Eine interaktive Wissensplattform, in Form eines lebendigen »Wikis«, welches von allen teilnehmenden Akteur:innen nachhaltig gepflegt wird und von der SKEW/EG moderiert wird, kann das bestehende Format der Publikationen ergänzen.

Stärkung der Kompetenzentwicklung durch Weiterentwicklung der Qualifizierungsangebote der SKEW/EG: Die Kompetenzanforderungen an eine Person, die in der kommunalen EZ engagiert ist, sind sehr divers und hoch. Das Informations- und Qualifizierungsangebot der SKEW/EG ist breit gefächert, allerdings wird auch hier Ausbaupotenzial gesehen. Eine zielgerichtete Qualifizierung der kommunalen Akteur:innen aus dem In- und Ausland durch die SKEW/EG in direkter (Schulungen, Beratung vor Ort) und indirekter Form (regions- und themenspezifische Praxisleitfäden, Checklisten, Wikis) wäre sinnvoll. Hierzu zählen die Öffnung der Seminarangebote für Teilnehmende aus allen relevanten Fachbereichen in der Nord- und Südkommune. Die vorliegende Studie kann keine fundierten Antworten zu Formaten, Methoden und Inhalten liefern. Die Möglichkeiten und Grenzen sind in einer weiteren Untersuchung zu analysieren und bewerten.

Die konkrete Umsetzung der oben genannten Handlungsempfehlungen kann und sollte in enger Abstimmung mit den zentralen Akteur:innen erfolgen. Der Partnerdialog wird idealerweise wissenschaftlich begleitet. Die Umsetzung ist in einen kohärenten Strategierahmen einzubetten, um die Stärkung der Teilhabe und Umsetzungsbeiträge der Kommunen zur Erreichung der Zielsetzungen der Agenda 2030 sicherzustellen. Die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen bildet dabei den übergeordneten Strategierahmen. Die Operationalisierung der Agenda 2030 erfolgt derzeit in zahlreichen Teilstrategien auf den unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen und Handelnde in den Partnerschaftsprojekten). Die systematische Vernetzung dieser Teilstrategien und gemeinsame Ausformulierung von Bedarfen, Zielen, Strukturen, Prozessen, Rollen und Verantwortlichkeiten in der kommunalen EZ, z. B. in Form einer »Kommunenstrategie«, sollte weitere Synergie- und Umsetzungspotenziale heben.

Zusammenfassung

Der Partnerdialog dient der weiteren Konkretisierung zur Weiterentwicklung der Förderpraxis in der kommunalen EZ. Hierbei sollte konkret über Bedarfe, Ziele und Fähigkeiten diskutiert werden und gemeinsam Maßnahmen, Zeithorizonte und Verantwortlichkeiten für die Umsetzung festgelegt werden. Ob diese Maßnahme ausreichend ist, sollte fortlaufend geprüft und im Bedarfsfall angepasst werden.

1

Einführung

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dient der nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in ihren Partnerländern. Megatrends und globale Herausforderungen wie Hunger, Armut, Gesundheit oder Klimawandel stellen neue Anforderungen an die strategische Gestaltung und praktische Umsetzung der deutschen EZ. In Deutschland engagieren sich gleichermaßen staatliche (u. a. Bundes- und Landesministerien, Behörden und Kommunen³) und nicht-staatliche Akteursgruppen (u. a. private, kirchliche und politische Organisationen, Zivilgesellschaft) in der EZ. Die beiden großen Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) stehen seit der Neuordnung der Akteurslandschaft in den Jahren 2009–2012 stellvertretend für die staatliche EZ auf Bundesebene. Beide Organisationen setzen zusammen mit weiteren staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen einen Großteil der technischen, finanziellen und personellen Zusammenarbeit um, die das Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragt und finanziert. Die Engagementförderung ergänzt die Arbeit der beiden großen staatlichen Durchführungsorganisationen. Zentrale Programme und Angebote für Kommunen, Bürger:innen, Vereine, Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Unternehmen sind seit 2012 in der *Engagement Global gGmbH* (EG) gebündelt (BMZ, 2015).

Das BMZ verfolgt seit seiner Gründung im Jahr 1961 das Ziel, die Wirksamkeit und Effizienz der deutschen EZ fortlaufend zu erhöhen (BMZ, o.J.; OECD, 2015, 2021). Mithilfe eines dichten Netzes von Erfolgskontrollen und des systematischen Lernens aus Evaluierungsergebnissen hat das BMZ fortlaufend inhaltliche und organisatorische Reformprozesse initiiert, darunter auch die 2020 beschlossene und aktuell in Überprüfung befindliche Reform-Agenda »BMZ 2030«. Die geänderten Rahmenbedingungen und Anforderungen werden dabei in das Reformkonzept einbezogen und zentrale Handlungsfelder für die Weiterentwicklung der deutschen EZ formuliert (BMZ, 2018, 2020). Insbesondere die Agenda 2030 und die Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen verdeutlichen, dass globale Herausforderungen nur unter Einbezug staatlicher, zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher sowie individueller Bemühungen, also mithilfe aller gesellschaftlichen Akteursgruppen, gelöst werden können.

Bereits 2010 hat der Bund-Länder-Ausschuss »Entwicklungszusammenarbeit« beschlossen, dass sich deutsche Kommunen verstärkt und aktiver in der EZ engagieren sollen (BLA EZ, 2010). Die EZ zählt neben anderen freiwilligen Aufgaben wie Sport, Kultur, Klima oder Wirtschaftsförderung allerdings nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben, d. h. Kommunalverwaltungen und -politik können souverän entscheiden, ob und wie sie sich in der EZ engagieren. Damit Kommunen sich in der kommunalen EZ aktiv und nachhaltig engagieren können, sind neben Sachverstand insbesondere finanzielle und personelle Ressourcen für die Anbahnung, Durchführung und Überwachung von Vorhaben notwendig (Fröhlich & Lämmlein, 2009; Marschall et al., 2021). Das BMZ unterstützt deutsche Kommunen daher seit 2013 mit finanziellen Förderangeboten bei der entwicklungspolitischen Inlands- und Auslandsarbeit (BMZ, 2022; Schwedersky et al., 2020). Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)

³ Gemeint sind Gebietskörperschaften: Gemeinden, Gemeindeverbände, Kommunen, Landkreise und Kreisfreie Städte.

übernimmt die Förderung der kommunalen EZ im Auftrag des BMZ. Die Informations-, Beratungs- und Förderangebote der SKEW wurden 2012 in die EG integriert.

Jüngere Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Förderpraxis und die Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln im Kontext der kommunalen EZ mit einigen Herausforderungen verbunden ist (Marschall et al., 2021; Schwedersky et al., 2020; SKEW, 2020; Trapp et al., 2019). Vor diesem Hintergrund stellt sich in der bundesdeutschen Entwicklungspolitik, insbesondere dem BMZ, verstärkt die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen das Förderangebot und die Zuwendungspraxis in der kommunalen EZ zielgruppenspezifisch weiterentwickelt werden kann. Die vorliegende Studie greift diesen Bedarf auf und untersucht die Handlungsfelder am Beispiel der entwicklungspolitischen Auslandsarbeit deutscher Kommunen mit Partnerkommunen im Globalen Süden. Die übergeordnete und erkenntnisleitende Fragestellung lautet:

Können stärkere Umsetzungsbeiträge der Kommunen zur Erreichung der Zielsetzungen in der Agenda 2030 durch eine systematische Weiterentwicklung und/oder eine flexiblere Anwendung der zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen induziert werden?

Die folgenden Ausführungen sind ein Versuch, wissenschaftlich-fundierte Perspektiven für eine systematische Weiterentwicklung der Projektförderung aufzuzeigen, um Lösungsbeiträge zu folgenden praktischen Fragen zu liefern:

- (1) Sollte das Subsidiaritätsprinzip gestärkt und die Rolle und Teilhabe von Kommunen in der Projektförderung des BMZ weiter ausgebaut werden?
- (2) Inwieweit sind die geltenden zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen der Projektförderung mit den Erfordernissen in der EZ vereinbar?
- (3) Wie können stärkere Umsetzungsbeiträge der Kommunen zur Erreichung der Agenda 2030 unter Berücksichtigung der instrumentellen und der prozeduralen Dimension bei der Allokation entwicklungspolitischer Haushaltsmittel induziert werden?

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 werden zunächst die Agenda 2030 im Sinne eines handlungsleitenden Rahmens vorgestellt und die Begrifflichkeit »kommunale EZ« diskutiert. In Kapitel 3 werden die Ergebnisse aus den Expert:inneninterviews kursorisch zusammengefasst, um die Herausforderungen und Lösungsbedarfe in der entwicklungspolitischen Auslandsarbeit aus Sicht der Zuwendungsnehmer:innen und Zuwendungsgeber:innen aufzuzeigen. Auf Basis der Integration der beiden Perspektiven werden die Einzelergebnisse systematisch zusammengeführt. Die Analysestruktur orientiert sich an etablierten Prozessmodellen der Projektarbeit und den identifizierten Handlungsdimensionen Struktur, Prozesse, Ressourcen, Menschen und Kultur. Darauf aufbauend werden Perspektiven für eine effektivere Förderung kommunaler EZ abgeleitet.

1.1 Untersuchungsansatz und Methode

Die explorative Untersuchung der Hürden und Perspektiven für eine effizientere Einbindung von kommunalen Akteur:innen in die EZ wurde in fünf Arbeitspakete (AP) gegliedert (Vgl. Abb. 01). Das Studienkonzept und methodische Vorgehen wurde mit Projektbeginn mit der Auftraggeberin abgestimmt. Auf Basis einer

dokumentengestützten Bestandsanalyse wurde zunächst das empirische Konzept erarbeitet, dass die Fragebogenentwicklung, die Auswahl der Interviewpartner:innen und die Ansprache der zu befragenden Personen umfasste.

Die Verwendung eines qualitativen Untersuchungsdesigns bietet sich insbesondere dann an, wenn ein in der Forschung weitgehend ungeklärtes Phänomen in seiner Ganzheit und Komplexität sowie unter Berücksichtigung seines spezifischen Kontexts untersucht werden soll (Flick, 2021). Dies trifft in besonderem Maße für die Herausforderungen in der Zuwendungspraxis und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln im Kontext der Auslandsarbeit deutscher Kommunen im Rahmen ihrer internationalen Partnerschaften zu (im Folgenden: kommunale Partnerschaftsarbeit im Ausland). Die Datenerhebung erfolgte in zwei Schritten mittels 26 leitfadengestützten Experteninterviews⁴ Hierbei wurden zum einen die Herausforderungen und Lösungsbedarfe der kommunalen Akteur:innen über 14 Interviews entlang des Förderprozesses identifiziert. Der Fokus lag hier auf den zuwendungsrechtlichen und organisatorischen Herausforderungen in der Zuwendungspraxis und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln von der Antragstellung, über die Durchführung bis zur Nachbereitung und Erfolgskontrolle der Projektförderungen. Die Auswahl der Befragten berücksichtigt strukturelle (große / kleine Kommune; urban / ländlich), geografische (Nord / Süd / Ost / West) und prozessbezogene (professionell / ehrenamtlich) Unterschiede, um der Heterogenität der kommunalen EZ-Landschaft Rechnung zu tragen. Zum anderen wurden in sechs Interviews die Herausforderungen aus Sicht der Förderpolitik und Programmverwaltung erfasst und in vier Interviews die Beurteilungsspielräume und Lösungsansätze diskutiert. Die ca. 60-minütigen Gespräche wurden im Zeitraum November 2021 und Januar 2022 durchgeführt, dokumentiert und ausgewertet. Zusätzlich hat das Projektteam als teilnehmende Beobachter:innen an vier Qualifizierungsseminaren für Antragsteller:innen teilgenommen. Die besuchten Seminare wurden von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt SKEW organisiert und digital angeboten.

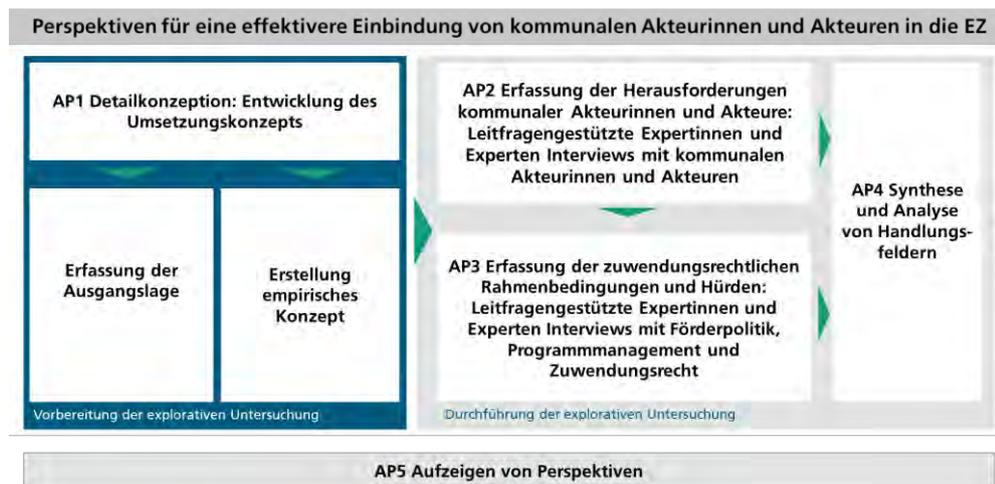


Abb. 01 Studiendesign und methodisches Vorgehen

Quelle: Eigene Darstellung, Fraunhofer IMW

Abschließend wurden die Anforderungen und Möglichkeiten vor dem Hintergrund der identifizierten Hürden kursorisch abgeglichen und entlang von Handlungsfelder strukturiert. Die Gesprächsprotokolle wurden hierzu einem mehrstufigen thematischen Kodierprozess unterzogen, ein Kategoriensystem für jedes Konzept entwickelt und die gebildeten Kategorien in Handlungsfelder geordnet (Flick, 2021). Eine Verallgemeinerung der erhobenen Daten ist nur bedingt möglich. Es handelt sich

⁴ Eine Übersicht der befragten Organisationen findet sich im Anhang.

Einführung

um Momentaufnahmen und subjektive Einschätzungen der Befragten. Die dargelegten Angaben, die die Entwicklung von empirisch-wissenschaftlichen Arbeitshypothesen ermöglichen können im Anschluss weiterverarbeitet werden.

Die Agenda 2030 bildet den Kontext und Rahmen für die erarbeitete Studie und wird im Folgenden kurz skizziert. Im gleichen Zug wird die Entwicklungspolitikgeschichte der kommunalen EZ vorgestellt. Speziell liegt diesbezüglich der Schwerpunkt auf kommunalen Partnerschaften und der Auslandsarbeit deutscher Kommunen.

Die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen verabschiedeten 2015 in New York die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung (Martens & Obenland, 2017; UN, 2015). Die Agenda bildet einen globalen Rahmen bis zum Jahr 2030 und umfasst von Umwelt- und Entwicklungspolitik über Wirtschafts-, Verkehrs-, Stadtentwicklungs- und Landwirtschaftspolitik sämtliche Politikbereiche. Sie ist Wegbereiterin für eine nachhaltige Transformation entlang von 17 Zielen (Sustainable Development Goals, SDGs) für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung (UN, 2015). Diese Bestreben beeinflussen neben den genannten Politikbereichen, auch Themen wie Verkehr, Stadtplanung, Gesundheit, gute lokale Regierungsführung und Friedensentwicklung (Martens & Obenland, 2017).

Die Ziele der Agenda 2030 betreffen alle Akteursgruppen: Staaten, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und jede und jeden Einzelnen (UN, 2015). Die rasante Verstädterung hat zu einer unzureichenden Infrastruktur in vielerlei Hinsicht geführt. Die Bewältigung des wachsenden Zustroms in städtischen Regionen, die Überlastung grundlegender Einrichtungen und Dienstleistungen wie Müllabfuhr, Wasserversorgung, Energie und Verkehr führen urbane und ländliche Räume an ihre Belastungsgrenzen (UN, 2020). Die Kommunen, Kreise und Gemeinden stehen vor ähnlichen Herausforderungen, wengleich die Gründe dafür sehr unterschiedlich sind. Die Kommunalverwaltung und -politik sind neben Bund und Ländern auf staatlicher Ebene wichtige Akteur:innen, die vor Ort Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele vor Ort, d. h. auf lokaler Ebene konkret umsetzen können (Hammerschmid et al., 2019; Jossin & Peters, 2021; Marelli, 2018; OECD, 2016, 2019). Das Hauptziel des SDG 11 ist es, Städte und Gemeinden inklusiv, sicher, resilient und nachhaltig zu gestalten (UN, 2015). Diese Verantwortung umfasst zahlreiche Bereiche, wie die Sicherung der Grundversorgung, die nachhaltige Nutzung von Flächen oder der Mobilität und bieten Potenziale für Kooperationen mit zahlreichen Partner:innen im In- und Ausland. Das entwicklungspolitische Engagement von Kommunalverwaltung und -politik adressiert unter anderem auch auf das SDG 17: Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben zu füllen.

Die Vorgaben und Ziele der Agenda 2030 können nur durch und mit starken globalen Partnerschaften und Kooperationen realisiert werden. Um eine erfolgreiche Entwicklungsagenda zu haben und zu verwirklichen, braucht es Partnerschaften auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene. Diese bauen auf Prinzipien und Werten sowie auf einer gemeinsamen Vision mit gemeinsamen Zielen auf, die den Menschen und den Planeten in den Mittelpunkt stellen. Dabei spielt die Kooperationsform der Multi-Akteurs-Partnerschaften, bei der Akteur:innen aus Politik, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft oder Wissenschaft auf Augenhöhe einen Beitrag leisten, um gemeinsam nachhaltige Entwicklungsziele und einen gesellschaftlichen Wandel zu erreichen, eine große Rolle (GIZ, 2016; Hoxtell, 2016; Matz, 2002; Schwarz & Künzel, 2021; Treichel et al., 2016). Durch die Zusammenarbeit und die Einbindung verschiedener Stakeholder erhöhen Multi-Akteurs-Partnerschaften die Problemlösungskapazitäten und die Legitimität nationaler und transnationaler Governance-Strukturen (Hoxtell, 2016; Treichel et al., 2016). Die Bedeutung von Multi-Akteurs-Partnerschaften hat eine längere Tradition in der Entwicklungspolitik (Zukunftscharta 2014 Handlungsfeld 8) und wird in SDG 17 für alle Politikfelder festgeschrieben. (Scholz, 2014). Die kommunale EZ ist vielfältig und kann von anderen Konzepten wie kommunaler Entwicklungspolitik abgegrenzt werden. Im Folgenden wird daher die Begrifflichkeit »kommunale EZ« definiert, auf die sich die vorliegende Studie bezieht.

2.1 Kommunale EZ: Eine Begriffsklärung

Die kommunale EZ ist Teil der kommunalen Entwicklungspolitik. Die kommunale Entwicklungspolitik umfasst alle Maßnahmen, mit denen deutsche Kommunen international Verantwortung übernehmen und zu einer globalen, nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 und ihrer SDGs beitragen (Marschall et al., 2021).

Die Entwicklungsarbeit trägt dazu bei, die kommunale Öffentlichkeit über strukturelle Zusammenhänge zwischen dem Handeln in Deutschland und dem Handeln von Partnerländern im Globalen Süden zu sensibilisieren. Dadurch können politische und öffentliche Unterstützung für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mobilisiert werden. Ein unmittelbarer Auslandsbezug ist hier nicht zwingend notwendig, kann aber vorliegen. Die kommunale Entwicklungspolitik kann auch indirekt international wirkende Maßnahmen umfassen, die vorrangig im Interesse der deutschen Kommunen liegen. Die Maßnahmen können zunächst im Inland wirksam werden oder bestimmte politische Interessen in Deutschland verfolgen, z. B. Agenda-Strategien oder auch die Erklärung von politischer Solidarität mit bestimmten Süd-Kommunen, die auch nach Innen eine Botschaft vermitteln. Maßnahmen im Inland mit indirekter Auswirkung im Globalen Süden, z. B. klimawirksame Maßnahmen in Deutschland oder entwicklungspolitische Informations- und Vernetzungsarbeit lassen sich ebenfalls der kommunalen Entwicklungspolitik zuordnen.

Der Teilbereich der kommunalen EZ ist durch die unmittelbare Zusammenarbeit mit Südpartnern gekennzeichnet. Alle Strategien, Mittel und Maßnahmen, die deutsche Kommunalverwaltung und -politik einsetzen und umsetzen, müssen in Anlehnung an die *Official Development Assistance* (ODA) im überwiegenden Interesse der Partnerkommune im Globalen Süden sein. Kommunale EZ umfasst konkrete Kooperationen, insbesondere Expert:innenaustausche und gemeinsame Projektarbeit zwischen deutschen Kommunen und Partnerkommunen im Globalen Süden. Die kommunale EZ erfolgt dabei häufig durch den Einsatz von Wissen, Kompetenzen und Ressourcen zur Verbesserung der jeweiligen Lebensbedingungen in den Kommunen und findet über die Durchführung verschiedener Aktivitäten und (Modell)Projekte statt. In Kooperationen auf Augenhöhe profitieren beide Partner:innen von dem Wissen, Kompetenzen und Ressourcen der jeweils anderen Kommune (Fröhlich & Lämmlin, 2009; Marschall et al., 2021).

Die Kommunalverwaltungen und -politik sind in Deutschland die zentralen Akteure der kommunalen EZ. Kommunalverwaltungen gestalten in Deutschland die Daseinsvorsorge vor Ort, in der öffentlichen Verwaltung (z. B. gute Regierungsführung, aktive Bürgergesellschaft, transparente Prozesse), der kommunalen Dienstleistungen (z. B. Wasser- und Energieversorgung, des Abfallmanagements) aber auch Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser und Kultureinrichtungen. In den 1990er Jahren sind in Deutschland viele Bereiche der Daseinsvorsorge privatisiert worden, im Ausland ist dies zum Teil noch stärker ausgeprägt. Daher arbeiten Kommunen regelmäßig mit anderen Organisationen innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zusammen (Trapp et al., 2019). Neben kommunalen Unternehmen⁵ können weitere nicht kommunale Akteursgruppen, wie die Zivilgesellschaft (z. B. Förder- und

⁵ Kommunale Unternehmen sind aus der Kommunalverwaltung ausgegliederte Betriebe zur Erfüllung freiwilliger und pflichtiger Verwaltungsaufgaben. Sie können in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen (z. B. Eigen- und Regiebetriebe) oder als privatrechtliche Betriebe geführt werden. Regiebetriebe sind ein weiterer Teil der unmittelbaren Kommunalverwaltung, jedoch wirtschaftlich, technisch und personell von dieser getrennt (Brüning (2011).

Partnerschaftsvereine), Stiftungen (z. B. politische Stiftungen der Parteien), kirchliche Organisationen (z. B. Hilfswerke) oder die Privatwirtschaft, in die Projektarbeit eingebunden werden und Aufgaben übernehmen (Marschall et al., 2021; SKEW, 2014).

Das Handeln in der Kommune hat globale Auswirkungen, denn nachhaltige Entwicklung wird über lokale Verhaltensweisen mitgesteuert (OECD, 2016, 2019). Ein Grundpfeiler für nachhaltiges Handeln ist die Agenda 2030, die Leitlinien für eine zukunftsorientierte Verwaltung und nachhaltiges Verhalten definiert. Kommunen können sich in verschiedenen entwicklungspolitischen Handlungsfeldern engagieren. Die Handlungsfelder sind daher vielfältig und betreffen die Inlands- wie Auslandsarbeit (SKEW, 2014, 2020, 2022):⁶

- **Faire Beschaffung und fairer Handel:** Kommunen können über das öffentliche Beschaffungswesen konkrete entwicklungspolitische Wirkungen erzielen (SKEW, 2017). Deutsche Kommunen verantworten einen Großteil der über 350 Mrd. Euro, die deutschlandweit Jahr für Jahr beschafft werden (Obenland et al., 2018). Nachhaltige Einkaufsstrukturen können daher konkrete Beiträge zu Klimaschutz, nachhaltige Mobilität, Infrastruktur etc. leisten.
- **Global nachhaltige Kommune:** Nachhaltige Kommunalpolitik leistet neben dem öffentlichen Beschaffungswesen wichtige Beiträge zur Erreichung der globalen Entwicklungsziele. Die Entwicklung und Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien mit Kooperationspartner:innen stehen dabei im Mittelpunkt (SKEW, 2020, 2022).
- **Kommunale Partnerschaften:** Deutsche Kommunen können Partnerschaften zu Kommunen im Globalen Süden aufbauen und in gemeinsamen Projekten konkrete Beiträge zu den SDGs der Agenda 2030 leisten. Kommunale Partnerschaften sind zentraler Bestandteil der kommunalen EZ und Schwerpunkt der Projektförderung durch das BMZ (SKEW, 2020, 2022). So sollen langfristige Beziehungen zwischen Partnerkommunen durch gegenseitiges Verständnis und gemeinsames Lernen aufgebaut werden. Oftmals sind diese Kooperationen durch die Zivilgesellschaft angestoßen und bürgerschaftlich getragen. Im Vergleich zur bundesdeutschen EZ spielen kommunale Partnerschaften noch eine verhältnismäßig geringe Rolle.
- **Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene:** Migrantenselbstorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteur:innen engagieren sich in der Entwicklungspolitik und ergänzen mit Fachexpertise, finanziellen und personellen Ressourcen sowie mit Netzwerken die kommunale Entwicklungspolitik. Das Engagement stärkt die interkulturelle Kompetenz und Sensibilisierung der Menschen für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Friedenssicherung (SKEW, 2020, 2022) und kann die Integration von Migrant:innen vor Ort fördern. Ein wesentliches Ziel liegt darin, das Wissen und die Kompetenzen migrantischer Akteur:innen für die kommunale EZ zu erschließen und nutzbar zu machen.

Unter »Kommunen« sind in dieser Studie Kommunalverwaltungen und kommunale Unternehmen zu fassen. Diese sind die wesentlichen Akteur:innen der kommunalen EZ. Die Themen- und Handlungsschwerpunkte sind im Kontext der zeitlichen Entwicklung der kommunalen EZ zu sehen. Der Fokus dieser Studie liegt auf entwicklungspolitischen Auslandsprojekten im Kontext kommunaler Partnerschaften. Die kommunale Daseinsvorsorge und öffentliche Verwaltung ist in der kommunalen EZ von besonderer Bedeutung, wengleich die Studie von Marschall et al. (2021) zeigt, dass die Kultur- und

⁶ Die Themen- und Förderschwerpunkte der SKEW werden seit September 2021 zum Teil neuausgerichtet. Das Handlungsfeld »Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene« wird beispielsweise in das neue Handlungsfeld »Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Kommunen weltweit« überführt.

Bildungsarbeit den Schwerpunkt des entwicklungspolitischen Engagements vieler Kommunen darstellen. Weitere wichtige Handlungsfelder in der Förderung der kommunalen EZ umfassen Dezentralisierung, Partizipation, Transparenz, demokratische Prozesse und Vernetzung. Die wesentlichen Entwicklungen und Meilensteine in der Projektförderung der kommunalen EZ sollen daher im Folgenden kurz skizziert werden.

2.1.1

Eckpunkte der historischen Entwicklung der kommunalen EZ

Die EZ hat in Deutschland eine lange Tradition. Erste Ansätze des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements reichen bis in die 1960er Jahre zurück. Die kommunale Partnerschaftsarbeit ergänzte und beförderte das zivilgesellschaftliche Engagement und manifestierte sich anfangs insbesondere durch Städtepartnerschaften mit dem Ziel der Völkerverständigung und Annäherung in der Nachkriegszeit. In den 1970er Jahren und verstärkt in den 1980er Jahren schlossen sich immer mehr Kommunen mit Partnerkommunen im Globalen Süden zusammen; ab den 1980er Jahren stand besonders die Hilfe bei Krisen und Katastrophen im Zentrum dieser Beziehungen (SKEW, 2016).

In den 1990er Jahren folgte eine stetige Weiterentwicklung der kommunalen entwicklungspolitischen Engagements, die mit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 qualitativ an Fahrt aufnahm. Die beschlossene Agenda 21 identifizierte die Kommunen als zentrale Akteure einer nachhaltigen Entwicklungspolitik (UN, 1992) und in den Folgejahren wurde die Rolle der Kommunen z. B. mit der Millennium-Erklärung aus dem Jahr 2000 immer weiter bestärkt. Das Zentrum für Kommunale Entwicklungszusammenarbeit (ZKE) wurde bereits 1995 in Bonn gegründet, mit dem Ziel Kommunen und Nichtregierungsorganisationen bei Fragen des entwicklungspolitischen Engagements zu unterstützen und zu beraten. Das BMZ unterstützte das kommunale Engagement in dieser Zeit bereits, allerdings noch nicht in Form finanzieller Projektförderungen (SKEW, 2016). Der Schwerpunkt lag auf der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und der Förderung von Reisen und Dialogen, die den Ausgangspunkt für die Projektförderung der kommunalen EZ in den Folgejahren gelegt haben.

Die politische Bedeutung der kommunalen EZ wurde erst in den 2000er Jahren durch zahlreiche internationale und nationale Konferenzen gestärkt, beispielsweise durch den auf europäischer Ebene beschlossenen Bericht über lokale Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit des Europäischen Parlaments oder der Lokalen Agenda 21 (Hermanns, 2002; Schapira, 2007) und entsprechende Strukturen verstetigt. Die zentrale Anlaufstelle für deutsche Kommunen, die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), wurde 2001 in Bonn gegründet. Der Förderfokus lag dabei anfangs vor allem auf Unterstützungsangeboten in der entwicklungspolitischen Bildungs-, Vernetzungs- und Sensibilisierungsarbeit. Der Förderbedarf wurde in der Entwicklungspolitik intensiv diskutiert und 2006 entwickelten die Bundesressorts das gemeinsame Verständnis einer notwendigen Weiterentwicklung der Akteurs- und Förderlandschaft.

Der Auf- und Ausbau der Bundesförderung der kommunalen EZ fällt in die Zeit der Neuordnung der entwicklungspolitischen Akteurslandschaft in den Jahren 2009–2012. Neben der Zusammenführung der drei großen staatlichen Durchführungsorganisationen⁷ zur Deutschen Gesellschaft für Internationale

⁷ Gemeint sind die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ), der Deutscher Entwicklungsdienst gGmbH (DED) und die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt).

Zusammenarbeit GmbH (GIZ) wurde die Engagement Global gGmbH (EG) gegründet.⁸ Die SKEW wurde im Jahr 2012 mit ihren Beratungs- und Förderangeboten in die EG integriert. Die EG wurde damit die zentrale Anlaufstelle für Beratungs- und Förderangebote für entwicklungspolitisches Engagement von Zivilgesellschaft, Kommunen, Stiftungen und Privatwirtschaft in Deutschland (SKEW, 2016). Die SKEW ist ein Programm der EG für kommunale Entwicklungspolitik, welches zu einem Teil die Förderinstrumente für kommunale EZ umfasst. Die Untersuchung von Fröhlich und Lämmlein (2009) zeigte allerdings, dass der Förderbedarf deutscher Kommunen über die bestehenden Förderangebote in der entwicklungspolitischen Bildungs-, Vernetzungs- und Sensibilisierungsarbeit der SKEW hinaus ging. In den Jahren 2011–2012 kam es durch die Einführung des Förderprogramms für Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP) zum ersten Mal zu einer direkten finanziellen Förderung von Kommunen durch den Bund. Das Förderangebot für die kommunale EZ wird seither weiter ausgebaut. Durch die Einrichtung eines eigenen Haushaltstitels »Förderung des kommunalen Engagements« und die Verbesserung der förderlichen Rahmenbedingungen konnte der Stellenwert der kommunalen EZ gestärkt werden. In der Folge kam es zu einem größeren Engagement der Kommunen, einer Ausweitung der Förderangebote und einem steigenden Fördervolumen (Schwedersky et al., 2020; SKEW, 2014, 2016). Bis heute wurden mehr als 1 000 der über 10 700 Kommunen in Deutschland durch die SKEW/EG im Auftrag des BMZ in ihrem entwicklungspolitischen Engagement unterstützt. Die Förderarchitektur und die relevanten Förderprogramme für das entwicklungspolitische Engagement werden im folgenden Kapitel kurz dargestellt.

⁸ Der Bund ist alleiniger Eigentümer der beiden Unternehmen.

3 Bundesförderung der kommunalen EZ

Die geänderten Rahmenbedingungen (Megatrends, Agenda 2030) stellen neue Anforderungen an die strategische Gestaltung und praktische Umsetzung der deutschen EZ. Das BMZ gestaltet in Zusammenarbeit mit den Ländern die dezentrale Entwicklungszusammenarbeit aus. Der Politikbereich wird im Grundgesetz zwar nicht explizit erwähnt, jedoch herrscht Einigkeit darüber, dass die EZ einen Teilbereich der Außenpolitik darstellt (Fröhlich & Lämmlein, 2009; Rudzio, 2019; Schwanenflügel, 2015; Schweitzer & Dederer, 2020). Die Verhandlung von entwicklungspolitischen Grundsätzen auf internationaler Ebene und die Ausgestaltung zwischenstaatlicher Verträge der EZ wird in der Regel allein durch die Bundesregierung wahrgenommen. Die Koordinierung erfolgt zunächst mit den anderen Bundesressorts und, wo die verfassungsmäßigen Länderzuständigkeiten betroffen sind, auch mit den Ländern.

Das Prinzip der Subsidiarität und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung leitet sich in Deutschland aus Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes ab. Die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung werden in der Regel nach freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben getrennt. Die Bereiche Entwicklungspolitik, Sport, Kultur, Klima oder Wirtschaftsförderung zählen in Deutschland nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Kommunen in Deutschland erfüllen in ihrem Gebiet grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben, d. h. sie sind allein zuständig für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Sie können daher souverän entscheiden, ob und welchem Umfang sie sich in Bereichen der freiwilligen Aufgaben engagieren. Die Untersuchungen von Fröhlich und Lämmlein (2009) und Marschall et al. (2021) zeigen, dass für die kommunale Entwicklungspolitik nicht ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Das kommunale Engagement scheitert meist an der Finanzierung oder der politischen Unterstützung. Zahlreiche Kommunen sind beispielsweise aufgrund ihrer strukturellen Unterfinanzierung häufig auf Zuschüsse von Bund, Ländern oder der EU angewiesen (Marschall et al., 2021; Trapp et al., 2019). Große Kommunen engagieren sich umfassend in der Entwicklungspolitik und weitaus häufiger in der EZ als kleine Kommunen, die sich stärker auf niedrigschwellige Aktivitäten mit geringeren Anforderungen an das entwicklungspolitische Engagement fokussieren (Marschall et al., 2021).

Der Bund darf Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 und Artikel 85 Absatz 1 Grundgesetz keine Aufgaben übertragen. Die Finanzierung kommunaler Aufgaben in Deutschland fallen staatsrechtlich in den Kompetenz- und Verantwortungsbereich der Länder (Bogumil & Jann, 2020; Möltgen-Sicking & Winter, 2018). Der Bund kann Kommunen gemäß Artikel 109 bis 115 Grundgesetz nur in Ausnahmefällen finanziell unterstützen (Blau & Leibinger, 2021). Die Umsetzung der Agenda 2030 und die Erreichung der globalen Entwicklungsziele ist jedoch ohne die Beteiligung der Kommunen und weiterer Akteursgruppen nicht möglich (OECD, 2016, 2019; UN, 2015). Das kommunale Engagement scheitert meist an der Finanzierung und den personellen Kapazitäten vor Ort. Damit Kommunen konkrete Beiträge zur Umsetzung der Agenda 2030 leisten können, sind Bundes- und Landesförderungen notwendig. Der Bund hat daher ein erhebliches Interesse daran, dass Kommunen sich in der kommunalen Entwicklungspolitik engagieren, um die Umsetzung der SDGs auf der lokalen Ebene sicherzustellen. Im Folgenden wird daher der rechtliche Rahmen für Bundesförderungen kurz skizziert. Danach werden die Förderarchitektur und die relevanten Programme zur Förderung der kommunalen EZ diskutiert.

3.1 Rechtlicher Rahmen der Projektförderung

Finanzielle Förderung von Bund und Ländern werden in der Regel über das Instrument der Zuwendung gewährt. Schätzungen gehen davon aus, dass der Bund jährlich über 30 Milliarden Euro an Zuwendungen gewährt (Bode et al., 2018; Wulle, 2019). Grundlegend unterscheidet das Zuwendungsrecht zwei Zuwendungsarten: die institutionelle Förderung und die Projektförderung.

Der rechtliche Rahmen für Zuwendungen wird insbesondere durch §§ 14 und 26 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG), §§ 23 und 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) und Erlassen (BMF und Fachressorts) definiert. Die Veranschlagung der Haushaltsmittel ist in § 23 BHO und den entsprechenden VV geregelt. Die Bewirtschaftung und Verwendung der Haushaltsmittel ergeben sich aus § 44 § 23 BHO und den entsprechenden VV. In § 91 BHO und den entsprechenden VV ist die Erfolgskontrolle der Zuwendungen geregelt. Das Zuwendungsrecht definiert grundlegende Regelungen für alle Fachressorts. Damit deckt das Zuwendungsrecht sämtliche Förderbereiche ab, etwa die Forschungs-, Wirtschafts-, Umwelt- aber auch der Entwicklungspolitik. Der Rechtsrahmen leitet sich aus der BHO und den hierzu erlassenen VV mit ihren Anlagen ab, insbesondere den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P). Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen nehmen Bezug auf weitere Rechtsvorschriften, z. B. des öffentlichen Dienstes (Bundesreisekostengesetz, Vergaberecht, Besserstellungsverbot etc.), die Zuwendungsnehmer:innen beachten müssen (Bode et al., 2018). Die Nebenbestimmung regeln sehr viele Aspekte der Projektarbeit und der Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln, z. B. vergaberechtliche Aspekte bei der Beschaffung, Inventarisierung von Gegenständen, Aufbewahrungsfristen von Belegen und Unterlagen bis hin zur Öffentlichkeitsarbeit.

Das Zuwendungsrecht sieht vor, dass der Bund Akteur:innen außerhalb der Bundesverwaltung nur dann finanziell unterstützt, wenn (Blau & Leibinger, 2021; Scheller, 2016; Wulle, 2019):

- ein erhebliches Bundesinteresse an der Zweckerfüllung besteht;
- der Zweck ohne Förderung nicht oder nur eingeschränkt erfüllt wird;
- kein Rechtsanspruch auf Förderung besteht;
- kein Leistungsaustausch (anders als bei Vergaben) erfolgt.

In vielen Bereichen der Daseinsfürsorge wie der öffentlichen Verwaltung (z. B. Meldewesen, Stadtplanung), Wasser- und Energieversorgung, Abfallmanagement und Sicherheit (z. B. Polizei, Feuerwehr, Hochwasserschutz) liegen das Wissen, die Kompetenzen aber auch die Verantwortungen bei kommunalen Akteur:innen. Damit ist Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der Agenda 2030 auf die Einbindung aller gesellschaftlichen Gruppen und die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen, Wissen und Kompetenzen angewiesen. Die Vormerkmale im Kapitel 2302 des Bundeshaushaltsplans definieren das erhebliche Interesse für die Förderung der kommunalen EZ wie folgt:

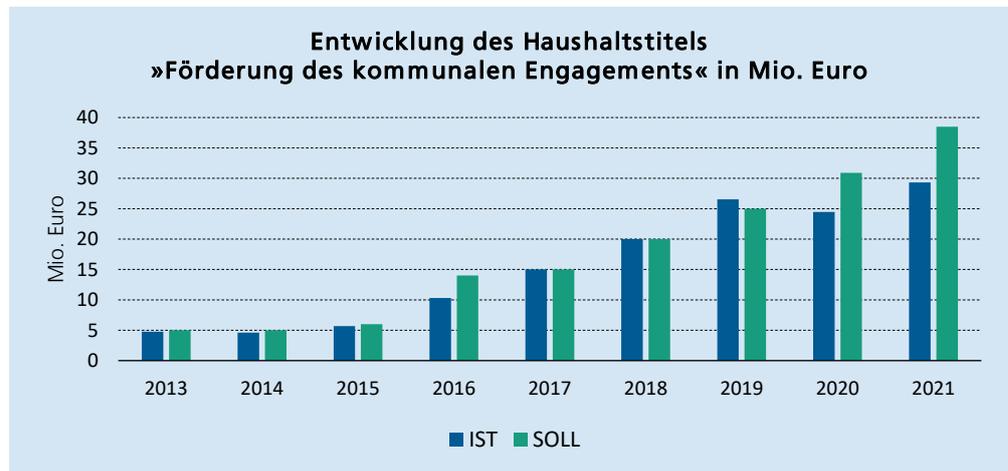
»In einer immer stärker zusammenwachsenden Welt ist Entwicklungspolitik nicht nur eine zentralstaatliche, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die Erfahrung, Kreativität und Finanzkraft aller gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und öffentlichen Akteure fordert. Ihr Engagement wirkt auch in Bereichen, in denen der Staat aus politischen, ökonomischen oder logistischen Gründen kaum Einfluss nehmen kann.

Bundesförderung der kommunalen EZ

Ziel ist es, mehr Menschen und Organisationen aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie mehr Kommunen für Entwicklungspolitik und ihre Ziele zu interessieren. Die veranschlagten Haushaltsmittel tragen dazu bei, neue ebenso wie erfahrene Akteure dabei zu unterstützen, sich wirksam für entwicklungspolitische Anliegen einzusetzen und im Austausch mit ihren Partnern in Entwicklungs- und Schwellenländern Lösungsansätze für Entwicklungsfragen zu erarbeiten. [...] Die zivilgesellschaftlichen und kommunalen Akteure verfügen über äußerst vielfältige Kompetenzen. So bringen bspw. die Träger des Zivilen Friedensdienstes besonderes Know-How im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbewältigung oder die kommunalen Akteure für die kommunale Regierungsführung und Daseinsvorsorge ein.» (BMF, 2021)

Es lässt sich auf Bundes-, Landes- und lokaler Ebene also ein erhebliches Interesse begründen, das Wissen und die Kompetenzen der Kommunen für die EZ nutzbar zu machen. Der BLA-EZ hat sich bereits 2010 hierzu verständigt und das Interesse wurde 2021 erneut vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung bestätigt (BLA EZ, 2010; Bundesregierung, 2021). Das BMZ setzt beide Zuwendungsarten ein, wobei die Projektförderung im Kontext der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland von besonderem Interesse ist.

Abb. 02 Entwicklung der Haushaltsmittel zur Förderung des kommunalen Engagements, 2013-2021



Quelle: Bundeshaushaltspläne in (BMF, 2015a, 2019, 2021), BMZ; Eigene Darstellung, Fraunhofer IMW

Die kommunale Entwicklungspolitik wird im Wesentlichen aus dem Bundeshaushalt (Einzelplan 23, Kapitel 2302, Titelgruppe 685 71) »Förderung des kommunalen Engagements« finanziert. Daneben beteiligen sich insbesondere Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie weitere Träger an der Förderung. Der Haushaltstitel wurde 2013 erstmals im Bundeshaushalt verankert und seit 2016 neue Förderangebote zur Stärkung der personellen Kapazitäten (z. B. »Koordination kommunaler Entwicklungspolitik«) und der finanziellen Kapazitäten (z. B. »Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte«) geschaffen. Die Entwicklung des Haushaltstitels zur Förderung des kommunalen Engagements ist in Abbildung 2 abgetragen. Die Haushaltsmittel (Soll-Ansätze) sind von 5 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 38,5 Mio. Euro im Jahr 2021 angestiegen. Die Covid-19 Pandemie schlägt sich in den Zahlen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 wieder. Die Ausgaben in dieser Titelgruppe sind übertragbar und sowohl Ausgaben als auch Verpflichtungsermächtigungen (VE) sind gegenseitig deckungsfähig (BMF, 2015a, 2019, 2021). Die veranschlagten Haushaltsmittel dienen vorrangig der Finanzierung des Projektes »Servicestelle Kommunen in der Einen Welt bei Engagement Global«. Mit dem Zuwendungsbescheid bestimmt das BMZ die inhaltliche Ausgestaltung des Projekts SKEW bei Engagement Global.

Das Zuwendungsrecht definiert Projektförderungen als einzelne und voneinander abgrenzbare Vorhaben, die zeitlich und inhaltlich begrenzt sind. Mehrjährige Projektförderungen sind grundsätzlich möglich, jedoch besteht kein Rechtsanspruch auf eine Anschlussförderung (Scheller, 2016). Im Folgenden wird die Förderarchitektur der kommunalen EZ am Beispiel der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland näher untersucht.

3.2 Förderarchitektur der kommunalen EZ

Das Förderangebot für die kommunale Entwicklungspolitik umfasst sowohl Informations- und Beratungsmaßnahmen als auch ein breites Spektrum an Instrumenten zur finanziellen und personellen Unterstützung des kommunalen Engagements. Kommunen werden durch Informations- und Qualifikationsmaßnahmen der SKEW/EG beispielsweise dabei unterstützt, kommunale Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln und diese fair und nachhaltig umzusetzen (Flasche et al., 2019). Die kommunale EZ fokussiert auf kommunalen Partnerschaften und Zusammenarbeit deutscher Kommunen mit Kommunen aus dem Globalen Süden, um durch Wissensaustausch das gemeinsame Lernen zu fördern (Mumm, 2016). Ziel ist es, die Prinzipien der Agenda 2030 in die Kommunalpolitik zu integrieren und vor Ort konkret umzusetzen.

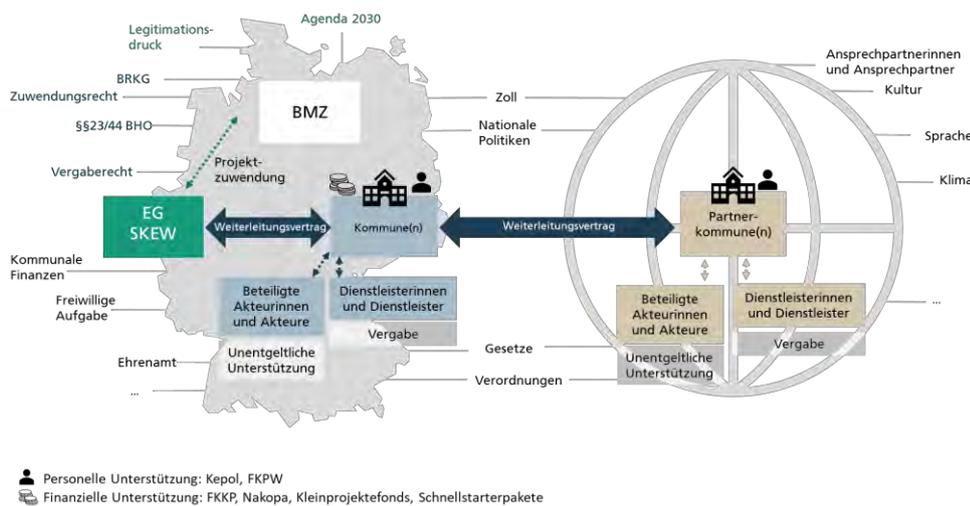


Abb. 03 Übersicht der Förderarchitektur der kommunalen EZ

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SKEW, Fraunhofer IMW

Die Förderarchitektur und das mehrstufige Zuwendungsverhältnis über privatrechtliche Weiterleitungsverträge in der kommunalen EZ ist in Abbildung 3 dargestellt. Die SKEW wurde im Jahr 2012 in die EG integriert. Die EG ist seither die zentrale Anlaufstelle von Informations-, Beratungs- und Förderangeboten für das entwicklungspolitische Engagement kommunaler Akteur:innen in Deutschland (SKEW, 2016). Das Informations-, Beratungs- und Förderangebot der SKEW wird seit 2013 über eine Projektförderung des BMZ an die EG finanziert. Die EG stellt für den Fachbereich SKEW hierzu einen Antrag auf Projektförderung beim BMZ. Der Projektantrag umfasst Ziele und Wirkungen des Vorhabens, geeignete Maßnahmen und Erfolgsindikatoren sowie ein Projekt- und Ressourcenplan. Nach erfolgreicher Antragstellung erhält die EG vom BMZ eine Projektförderung über vier Jahre. Die Projektförderung ist im Bundeshaushalt mit entsprechen Barmitteln und Verpflichtungsermächtigungen (VE) abgesichert und unterliegt der parlamentarischen Kontrolle durch den Haushaltsausschuss (BMF, 2015b). Die theoretisch maximale Förderdauer für entwicklungspolitische Projekte in den Kommunen beträgt damit ebenfalls vier Jahre (siehe hierzu Programmübersicht im Anhang).

Deutsche Kommunen können im Rahmen der Antragsfristen fortlaufend Anträge zur finanziellen und personellen Unterstützung des kommunalen Engagements bei der EG, Fachbereich SKEW stellen. Hierzu ist eine Eignungsprüfung durch die EG erforderlich. Die Projektanträge sollen in enger Abstimmung mit den Partnerkommunen im Globalen Süden erstellt werden. Die Bekanntmachungen bilden die Grundlage für die verschiedenen Förderangebote. Im Kontext der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland sind insbesondere die folgenden Förderprogramme besonders relevant:

- **Personelle Unterstützung:** Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit (FKPW) in Kooperation mit GIZ und Koordination kommunaler Entwicklungspolitik (Kepol).
- **Finanzielle Unterstützung:** Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP), Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte (Nakopa) und Kleinprojektefonds kommunale Entwicklungspolitik (KPF).⁹

Ziel der Programme sind neben der Umsetzung von Maßnahmen in den Projekten vor allem der Wissenstransfer in beide Richtungen und der Auf- und Ausbau langfristiger Partnerschaften. Durch die Beteiligung weiterer Akteur:innen, z. B. der Zivilgesellschaft, kirchlicher Organisationen oder der Privatwirtschaft, kommt es zu einem breiten Austausch verschiedener Gruppierungen in der interkommunalen Zusammenarbeit. Die beteiligten Akteur:innen erhalten keine eigenständige Förderung im Rahmen der kommunalen EZ. Die Kommunen können aber bis zu einem Drittel der Mittel an zivilgesellschaftliche oder kirchliche Partner weiterleiten und Unternehmen beauftragen. Die Ziele, Zuständigkeiten oder die Zusammensetzung des Projektteams müssen gemeinschaftlich erarbeitet werden – dabei ist Kommunikation, gemeinsame Entscheidungsfindung und Teamarbeit wichtig, um das Projekt erfolgreich durchzuführen. Dadurch werden Mehrwerte auf beiden Seiten geschaffen; sowohl in Form von Anschaffungen, aber vor allem durch Kompetenzentwicklung bei den Kommunen und konkrete Lösungen vor Ort.

Die Förderung des kommunalen Engagements in Partnerschaftsprojekten mit dem Ausland wird im Rahmen von privatrechtlichen Weiterleitungsverträgen ermöglicht. Das Zuwendungsrecht schließt mehrstufige Zuwendungsverhältnisse im Kontext der Projektförderung nicht grundsätzlich aus, jedoch müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein (Dittrich, 2015):

- Der Zuwendungsvertrag ermächtigt Zuwendungsempfänger:in (hier die EG) zur Weiterleitung von Zuwendungsmitteln;
- Der Zweck der Zuwendung kann durch Zuwendungsempfänger:in (hier die EG) nicht selbst erfüllt werden, sondern ist auf die Erfüllung durch Dritte (hier die Kommunen im In- und Ausland) angewiesen;
- Die Zuwendungsempfänger:in (hier die EG und die Kommunen) trägt die Verantwortung für die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel;
- Die Zuwendungsempfänger:in (hier die EG und die Kommunen) ist zur Weiterleitung geeignet, d. h. hat entsprechende Verwaltungserfahrungen und -strukturen.

⁹ Die Förderlinien Corona-Solidarpaket und Schnellstartpakete sind zeitlich begrenzt und werden daher nicht weiter berücksichtigt. Das Förderprogramm FKKP wird in der nächsten Förderphase vermutlich nicht weitergeführt.

Mit erfolgreicher Bewilligung des Vorhabens schließt die deutsche Kommune einen privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag mit der EG. Die ANBest-P, die mit der Projektförderung bei der EG einhergehen, bilden die Grundlage für die Gestaltung des privatrechtlichen Weiterleitungsvertrags zwischen der EG und der antragstellenden Kommune in Deutschland. In einem weiteren Schritt schließt die deutsche Kommune ebenfalls ein Weiterleitungsvertrag mit der Partnerkommune im Globalen Süden ab. Auch hier kommen die ANBest-P zur Anwendung, d. h. auch die Partnerkommune im Ausland muss diese Vorgaben erfüllen. Beteiligte Akteur:innen im In- und Ausland unterstützen die Projektarbeit in der Regel unentgeltlich. Dienstleister:innen aus dem In- und Ausland können dagegen über die Vergabe von Aufträgen eingebunden werden. Der Leistungsaustausch wird in einem weiteren Vertrag zwischen Kommune und Dienstleister:innen im In- und Ausland geregelt. Kommunen stehen verschiedene Zugänge und Programme für die (Ko)Finanzierung der kommunalen EZ offen. Dabei durchlaufen die engagierten Kommunen häufig einen ähnlichen Projektablauf, von der Antragstellung, über die Durchführung der Projekte bis zu ihrem Abschluss. Im Folgenden soll dieser Förderprozess mit den entsprechenden Phasen modellhaft dargestellt werden.

3.2.1

Der Förderprozess im Überblick

Ein Projekt lässt sich als temporäres, zielgerichtetes Vorhaben verstehen, welches durch Merkmale wie zeitliche Befristung, Einmaligkeit, Komplexität und Neuartigkeit gekennzeichnet ist. Die Existenz eines definierten Anfangs- und Endzeitpunkts und damit verbundene Projektphasen, in denen verschiedene Schritte zur Erreichung des Ziels festgelegt werden, sind ebenso kennzeichnend. Projekte entstehen dann, wenn Vorhaben von einem Umfang geplant sind, die den regulären betrieblichen Ablauf sprengen würden (Madauss, 2020) und eine Zusammenarbeit innerhalb von aber auch zwischen verschiedenen Organisationen notwendig wird, um die komplexen Aufgabenfelder zu bearbeiten. Im Folgenden wird der Förderprozess idealtypisch aus Sicht der kommunalen Antragsteller:innen dargestellt.

Die **Antragstellungsphase** umfasst die Zeit vor dem offiziellen Projektstart bis hin zur Bewilligung des Vorhabens. Die Bekanntmachung bildet die Grundlage für eine Projektförderung und ruft interessierte Antragsteller:innen in deutschen Kommunen zur Gründung eines heterogenen Projektteams auf. Kommunale Antragsteller:innen in Deutschland und im Partnerland können je nach Programm und Anforderungen weitere beteiligte Akteur:innen (z. B. Partnerschaftsvereine, Universitäten) und Dienstleistungsunternehmen/-organisationen (z. B. Bauunternehmen, Bildungsträger) einbinden.

Die kommunalen Antragsteller:innen werden nach einer Interessenbekundung bei der Antragstellung durch die SKEW/EG beraten. Die Beratung und Begleitung durch die SKEW/EG wird grundsätzlich gut bewertet. Es wurden jedoch auch einige Probleme bzw. Wünsche identifiziert (siehe Kapitel 4.1.). Das Interesse erwächst meist aus dem Vorsatz und oftmals auf Wunsch der Zivilgesellschaft, stärker globale Verantwortung übernehmen zu wollen und diese ganz konkret durch Projekte in die Arbeit der Kommune zu integrieren. Ebenfalls kann ein spezifischer Problembereich in der Kommune Unterstützung erfordern, der sich thematisch mit den Förderangeboten überschneidet. Dabei geben Projekte einen inhaltlichen und zeitlichen Rahmen vor, an dem sich auch unerfahrene Kommunen orientieren können. Die Antragstellung umfasst die Erstellung einer Projektskizze, hierfür hält die SKEW/EG entsprechende Vorlagen bereit. In der Projektskizze werden Herausforderungen, Ziele und Wirkungen des Vorhabens definiert, geeignete Maßnahmen und Erfolgsindikatoren abgeleitet sowie der Projekt- und Ressourcenplan entwickelt. Die Antragstellungsphase endet mit der

formalen Bewilligung des Projektantrags und dem offiziellen Projektstart. Die Antragstellungsphase wird nicht gefördert, d. h. die Antragsteller:innen müssen die Arbeitszeit aus Eigenmitteln finanzieren.

Die **Durchführungsphase** umfasst den Zeitraum vom offiziellen Projektstart bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Projekt formal endet. Mit Ausstellung des privatrechtlichen Weiterleitungsvertrags kann die eigentliche Projektarbeit starten. Die Durchführungsphase wird gefördert, d. h. die Antragsteller:innen können anfallende Personal- und Sachkosten über die Projektmittel finanzieren, sofern diese beantragt und bewilligt worden sind.

Die Forschung zu Projektarbeit zeigt, dass jedem Projektteam eine eigene Dynamik innewohnt und es daher über die Zeit bestimmte Entwicklungen durchlaufen wird. Dabei sind bestimmte Muster und Verhaltensweisen der Teammitglieder zu erkennen, die in sogenannten Teamentwicklungsmodellen zusammengefasst und beschrieben werden (Peralta et al., 2018). Eine erste Formulierung solcher Teamentwicklungsprozessen erfolgte durch Tuckman in einem Review zur Entwicklung von Kleingruppen (Tuckman, 1965), welches mittlerweile vielfach aufgegriffen und adaptiert wurde. Die nachstehende Tabelle 1 zeigt die von Tuckman identifizierten Stufen und deren Charakteristika.

Tabelle 1: Teamentwicklungsphasen

Stufe	Typische Verhaltensweisen und Muster	Produktivität
Forming - Orientierung	Kennenlernen der interpersonalen und aufgabengebundenen Grenzen, Abhängigkeit von Führungsperson und anderen Teammitgliedern	mittel
Storming - Konflikt	Uneinigkeit über Aufgaben; Spannungen zwischen Mitgliedern	niedrig
Norming - Struktur	Zunahme von Kohäsion und Gruppengefühl; Etablierung von Rollen; neue Standards, zunehmende Kommunikation	steigend
Performing - Arbeit	Flexible und funktionale Rollen, Lösung struktureller Probleme, effektive Teamleistung	hoch
Adjourning - Auflösung	Fertigstellung der Aufgaben; Auflösung der Rollen und des Teams	(hoch)

Quelle: Eigene Darstellung nach Tuckman (Tuckman, 1965; Tuckman & Jensen, 1977). Fraunhofer IMW

Aus dieser Perspektive handelt es sich bei kommunalen Partnerschaftsprojekten im Ausland um Projektgruppen, bei der Akteur:innen aus Politik, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft oder Wissenschaft aus dem In- und Ausland für eine befristete Zeit zusammenarbeiten. Im Regelfall bilden diese eine neue Struktur in und über ihre Organisationen hinweg, die aber nur lose in den einzelnen Organisationen verankert ist. Dabei werden gemeinsame Ziele bemüht, die vor allem dadurch zustande kommen, dass Akteur:innen sich freiwillig in der kommunale EZ engagieren. Dies erzeugt einerseits Freiheiten, vermutlich aber auch Herausforderungen, z. B. durch dezentrale Koordination, Verantwortungsdiffusion oder Diskrepanzen zwischen bestehender und neuer zusätzlicher Struktur.

Die Teamleistung bzw. der Projekterfolg ist abhängig vom Umfeld, der Aufgabe und der Teamzusammensetzung. Erste Unwägbarkeiten in der Umsetzung werden meist erst in der Durchführungsphase sichtbar. Das Umfeld umfasst interne wie externe Faktoren, etwa wesentliche Ressourcen wie Zeit, Entscheidungsspielraum, Infrastruktur oder finanzielle Mittel. Ein weiterer entscheidender Punkt ist die Zusammenstellung bzw. das »Design« des Teams. In der Forschung wird davon ausgegangen, dass heterogene

Gruppen aufgrund der verschiedenen Sichtweisen und Arbeitsstile der Teammitglieder dazu führen, dass vielfältige Problemlösungen gefunden werden. Interdisziplinäre Projektgruppen erleichtern die Kombination von heterogenem Wissen, Fähigkeiten und Ressourcen, um praktische Probleme mit Lösungen anzugehen, die über einzelne Fachbereiche hinausgehen (Thelwall & Maflahi, 2020).

Der Versuch, eine ganzheitliche Sicht auf Problemstellungen zu erhalten und ein holistisches Bild komplizierter Zusammenhänge zu erarbeiten, erhöht die Wahrscheinlichkeit, auch Probleme von hoher Komplexität zu lösen. Dazu können verschiedene Denkweisen, Wissen und Problemperspektiven heterogener Akteur:innen beitragen. Neben Bestrebungen zunehmend diverse Teams zu bilden, um möglichst viele Fähigkeiten absorbieren zu können, gibt es daher auch einen wachsenden Anteil an Forschung, die die gemischten Effekte von Diversität in Teams untersuchen (Joshi & Row, 2009). Unabhängig von der fachlichen Kompetenz der einzelnen Teammitglieder spielen geteilte Verhaltensweisen, Einstellungen und ähnliche Wahrnehmungs- und Denkprozesse eine zentrale Rolle für die erfolgreiche Zusammenarbeit (Salas et al., 2017). Eine heterogene Teamzusammensetzung kann neben den gewünschten Effekten der Kombination von Wissen und Fähigkeiten oftmals Potenzial für Meinungsverschiedenheiten und Reibungen mit sich bringen, was den Erfolg von Projekten abschwächen kann. Die Integration der Projektmitarbeitenden in ein soziales Handlungssystem erfordert intensive und rekursive Kommunikation (Schmid, 2016).

In mehrjährigen Projekten müssen Antragsteller:innen sogenannte Zwischennachweise erstellen. Zur Kontrolle der zu erreichenden Ziele des Projekts stehen eine Reihe an Werkzeugen und Methoden zur Verfügung. Dabei befindet sich das klassische, eher methodenorientierte Projektmanagement schon seit den 1990er Jahren in einer Umbruchsphase, da die Organisation von sogenannten harten Faktoren, wie Finanzierung, Zeitplanung oder Projektsteuerung, an ihre Grenzen stößt und der Faktor Mensch immer mehr in die Betrachtung von Projekten einbezogen wird. Das bedeutet, dass vermehrt sogenannte weiche Faktoren, wie Teamführung, Teamzusammenstellung, Motivation und Sozialkompetenz der Teammitglieder, Projektkultur und gemeinsames Lernen vermehrt in den Fokus der Projektsteuerung rücken. Regelmäßige Reflexionen und systematische Evaluierungen sind notwendig, um Lernprozesse anzustoßen und zu etablieren. Dies gilt in diesem Fall nicht nur für die kommunalen Projektteams, sondern auch im Verhältnis Kommunen, SKEW/EG und dem BMZ.

Die **Abschlussphase** umfasst die Zeit nach dem offiziellen Projektende. So werden die bisherigen Projektergebnisse zusammengetragen, die Verwendungsnachweise erbracht und die Reflexionen der bisher erreichten Ergebnisse und Wirkungen steht im Mittelpunkt. Der Verwendungsnachweis umfasst einen inhaltlichen Abschlussbericht, den sogenannten Sachbericht und den zahlenmäßigen Nachweis wie die Projektmittel eingesetzt worden sind (Soll / Ist-Vergleich). Der Verwendungsnachweis wird abschließend durch die SKEW/EG geprüft. Die Abschlussphase wird wiederum nicht gefördert, d. h. die geförderten Kommunen müssen die Arbeitszeit für die Nachbereitung und Erfolgskontrolle erneut aus Eigenmitteln finanzieren. Die SKEW/EG unterstützt Antragsteller:innen bei der Erstellung der Verwendungsnachweise durch Beratungs- und Qualifizierungsangebote.

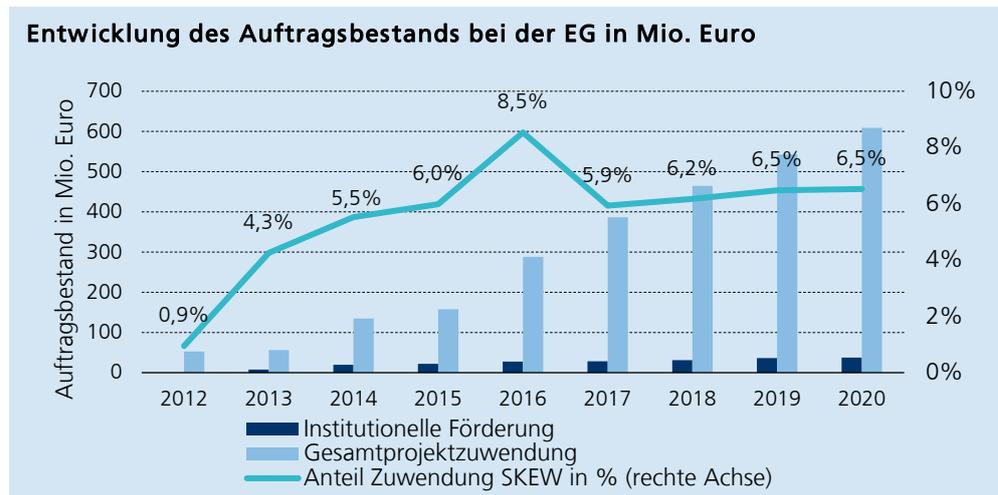
Es handelt sich hier um den Versuch, die Projektphasen modellhaft und in einem linearen Ablauf zu beschreiben. Aufbauend auf dieser theoretischen Beschreibung der Projektphasen wird im nächsten Kapitel das Förderangebot für das entwicklungspolitische Engagement zusammengefasst.

3.2.2 Förderprogramme der kommunalen EZ

In der kommunalen EZ wird die Zusammenarbeit mit Partnerkommunen im Globalen Süden u. a. im Rahmen von Partnerschaften und Projekten realisiert. Dabei spielen die partnerschaftlichen Projekte zwischen Kommunen im In- und Ausland eine entscheidende Rolle. Die Förderung der kommunalen EZ basiert auf einem Dreiklang verschiedener, sich ergänzender Förderansätze. So bietet die SKEW/EG eine breite Palette an Einstiegsangeboten in Form von Vernetzungs-, Qualifizierungs- sowie Aufbauarbeit für interessierte Kommunen an. Das Angebot reicht von der Rechtberatung zu Vergabeverfahren bis hin zur Ausrichtung regionaler, bundesweiter und internationaler Workshops und Konferenzen für die Vernetzung und Austausch zwischen Kommunen aus dem In- und Ausland.

Hat eine Kommune Interesse in die entwicklungspolitische Arbeit zu starten, bieten verschiedene Programme der SKEW/EG die Möglichkeit, entwicklungspolitische Themen wie »Fairer Handeln und Faire Beschaffung« oder »Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene«¹⁰ in der eigenen Kommune weiterzuentwickeln oder kleinere, kommunale Projektpartnerschaften zu starten. Ebenso unterstützt die SKEW/EG langfristige interkommunale Partnerschaften mit Kommunen aus dem globalen Süden, z. B. im Bereich der Klima- und Nachhaltigkeitspartnerschaften. Diese gehen oft über mehrere Jahre und beinhalten zunächst die Erstellung gemeinsamer Maßnahmenpläne für die Nord- und Südkommune. In einem zweiten Schritt kann die Umsetzung größerer Arbeitspakete aus diesen Plänen, z.B. den Bau eines Bildungszentrums, die Förderung von Solarstromanlagen oder den Aufbau nachhaltiger institutionalisierter Strukturen in den jeweiligen Partnerkommunen, im Rahmen von Projektförderung (insbesondere Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte FKKP und Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte Nakopa) beantragt werden. Für die Vorhaben engagierter Kommunen in der kommunalen EZ stehen finanzielle sowie personelle Programme zur Verfügung, die jeweils ihren Maßnahmenfokus im In- und Ausland haben können (SKEW, 2020).

Abb. 04 Entwicklung der Projektzuwendungen SKEW an der Gesamtprojektzuwendung, 2012-2020



Quelle: Jahresabschlüsse der Engagement Global gGmbH (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020); Eigene Darstellung, Fraunhofer IMW.

¹⁰ Wurde Anfang 2022 in den Themenbereich »Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Kommunen weltweit« überführt.

Im Auftrag des BMZ hat die SKEW/EG in den letzten Jahren zahlreiche Programme, sowohl zur finanziellen als auch personellen Unterstützung, entwickeln und umsetzen können. Die finanzielle Förderung der Informations-, Beratungs- und Förderangebote der SKEW/EG durch das BMZ hat sich seit 2013 kontinuierlich erhöht. Die Entwicklung der Programmförderung für die SKEW in Abbildung 4 zeigt, dass sich der Auftragsbestand der EG (Gesamtprojektzusammenfassung) zwischen 2012 und 2020 mehr als versechsfacht hat. Die Zuwendungsmittel sind von 52,5 Mio. Euro im Jahr 2012 auf über 608,8 Mio. Euro im Jahr 2020 angestiegen. Gleichzeitig ist der Anteil der Projektzusammenfassungen für die SKEW an der Gesamtzusammenfassung in der EG von unter ein Prozent bis auf 6,5 Prozent im Jahr 2015 gestiegen.

Das Programmangebot hat sich dabei mit steigendem Etat erhöht und diversifiziert. Dabei liegt ein großer Anteil der Maßnahmen, welche im Zusammenhang kommunaler EZ realisiert werden, in Kooperationen mit Partnerkommunen im Ausland. Im Folgenden sollen die zwei Programme zur personellen Unterstützung sowie die drei Programme zur finanziellen Unterstützung vorgestellt werden, die im Kontext der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland von besonderer Bedeutung sind.¹¹ Die Programme zur personellen Unterstützung fördern Personalstellen und Fachkräfteeinsätze und zielen auf die fachliche Weiterentwicklung des entwicklungspolitischen Engagements der Kommunen (BMZ, 2022; SKEW, 2020):

- Das Programm **Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit (FKPW)** ist ein Instrument zur personellen Unterstützung der Partnerkommunen im Globalen Süden. Dabei beraten Fachkräfte zu Themen wie kommunale Finanzen, Klimawandel oder Abfallmanagement, initiieren Vernetzungs- und Austauschveranstaltungen mit weiteren Akteur:innen und weiten die Zusammenarbeit zwischen den Partnerkommunen aus. Verschiedene Fachkräftemodelle ermöglichen den gezielten Einsatz von Kompetenzen: Integrierte Fachkräfte, Entwicklungshelfer:innen und einheimische Fachkräfte. Alle Modelle können mit bis zu 100 Prozent finanziert werden. Dieses Projekt ist ein Kooperationsprojekt zwischen SKEW/EG und der GIZ und wird vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) unterstützt. Mit der Umsetzung dieses Vorhabens ist die GIZ beauftragt und folgt einer anderen Förderlogik als die Koordinationsstellen kommunaler Entwicklungspolitik.
- Das **Programm Koordination kommunaler Entwicklungspolitik (Kepol)** richtet sich an Kommunalverwaltungen und kommunale Unternehmen in Deutschland. Die Finanzierung einer Koordinierungsstelle im Inland soll die kommunale EZ als Querschnittsthema in der Verwaltung etablieren und Grundlagen und Strukturen für ein langfristiges entwicklungspolitisches Engagement mit verschiedenen entwicklungspolitischen Themen schaffen. Mit der Kepol können von der Umsetzung von Bildungs- und Informationsarbeit bis hin zur Erarbeitung langfristiger Konzepte für die kommunale EZ eine Reihe von Maßnahmen abgedeckt werden. Die Tätigkeit der Koordinator:innen muss dabei projektbezogen sein und als zusätzliche Stelle in der Kommune eingerichtet werden. Dabei müssen die Antragstellenden Eigenbeiträge in Höhe von zehn Prozent einbringen. Das Eigeninteresse der Antragstellenden, z. B. in Form von Eigenbeiträgen der Kommune, ist wichtig für die langfristige Tragfähigkeit der Maßnahmen.

Die Programme zur finanziellen Unterstützung fördern kommunale Partnerschaftsprojekte im Ausland. Die Förderung von Personalstellen ist in den finanziellen Programmen in der Regel nicht vorgesehen. Gefördert werden bis zu 90

¹¹ Eine detaillierte Übersicht ist im Anhang zu finden.

Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Mindestens zehn Prozent der Gesamtausgaben müssen von den Kommunen in Form von Eigenmitteln erbracht werden. Die Eigenmittel sollen gemeinschaftlich von der Süd- und Nordkommune getragen werden. Die Programme zur finanziellen Unterstützung fördern die Sachkosten in Partnerschaftsprojekten (BMZ, 2022; SKEW, 2020):

- Der **Kleinprojektfonds kommunale Entwicklungspolitik (KPF)** bietet eine niederschwellige Einstiegshilfe in neue Maßnahmen oder Partnerschaften der kommunalen EZ. Die Projektschwerpunkte sind vielfältig und reichen von der Belebung der entwicklungspolitischen Diskussion und Engagements in der deutschen Kommunen bis zur Förderung des interkommunalen Dialogs mit dem Globalen Süden. Dabei soll neben der Bildungs-, Qualifikations- und Informationsarbeit im Inland vor allem Süd-Nord/Nord-Süd Begegnungen und kleine Partnerschaftsprojekte mit kommunalen Partnern aus dem Globalen Süden, beispielsweise in Form von Reisen zur Anbahnung von Kommunalbeziehungen und Projekten, geschaffen werden. Thematisch werden dabei in erster Linie Projekte unterstützt, die sich mit Fairem Handel und Fairer Beschaffung, Migration und Flucht, Umsetzung der Agenda 2030 etc. befassen. Dies kann in Form von öffentlichkeitswirksamer entwicklungspolitischer Informations-, Vernetzungs- und Bildungsarbeit oder Reisen zur Anbahnung von neuen Projekten und partnerschaftlichen Beziehungen stattfinden. Besonders entwicklungspolitisch unerfahrene Kommunen können über den KPF potenzielle Projektpartner:innen ansprechen und Möglichkeiten in der kommunalen EZ erschließen. Der KPF bringt daher kurze Projektlaufzeiten (max. 12 Monate) und ein geringes Projektvolumen (1 000 bis 20 000 Inland bzw. bis 50 000 Ausland) mit sich.
- Das **Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP)** zielt vor allem darauf ab, Projekte zusammen mit Partnerkommunen im Globalen Süden in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung zu entwickeln und praktisch umzusetzen. Ziel ist die Realisierung eines konkreten Projekts im Partnerland. Der Ort des Mitteleinsatzes, mindestens 80 Prozent der Fördermittel, ist somit vorrangig im Partnerland vorgesehen. Begleitmaßnahmen, wie z. B. Vernetzungs- und Informationsarbeit oder entwicklungspolitische Bildungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit im Inland sind ausdrücklich erwünscht. Die begleitenden Maßnahmen im Inland dürfen dabei einen Anteil von maximal 20 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht übersteigen. Das FKKP bringt lange Projektlaufzeiten (max. 39 Monate) und ein hohes Projektvolumen (100 000 bis 500 000 Euro) mit sich. Dabei muss die antragstellende Kommune in Deutschland bereits Erfahrung in der Umsetzung öffentlich geförderter Projekte vorweisen und zu umweltorientierter Entwicklungszusammenarbeit willig sein. Voraussetzung für die Partnerkommunen ist wiederum, dass beide Partnerkommunen an der Maßnahme »Kommunale Klimapartnerschaften« teilgenommen haben. Die Projektförderung bezieht sich auf ein Maßnahmenprogramm, das gemeinsam im Rahmen der Klimapartnerschaften erarbeitet wurde. Hierzu zählen Maßnahmen zur Emissionsminderung, Anpassung an den Klimawandel, Schutz von Meeren und Küsten, Erhalt von Wäldern oder Schutz der Biodiversität.
- Die **Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte (Nakopa)** dient der Förderung partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Hierauf können sich deutsche Kommunen und Kommunalverbände mit ihren Südpartnern bewerben, um im Sinne der Agenda 2030 gemeinsam lokale Lösungsansätze auf globale Fragen zu entwickeln. Dabei müssen die Vorhaben gemeinsam und auf Augenhöhe zwischen deutscher und Partnerkommune geplant werden. Nakopa richtet sich vor allem an bereits bestehende langjährige Partnerschaften oder junge Partnerschaften, die bereits an einem anderen

SKEW-Programm teilnehmen. Das Ziel ist der Auf- und Ausbau partnerschaftlicher Kommunalbeziehungen sowie die Umsetzung eines konkreten Projekts im Partnerland. Die Mittel sollen vorrangig im Partnerland eingesetzt werden und können die Finanzierung einer Personalstelle im Partnerland enthalten. Begleitmaßnahmen im Inland sind z. B. zur Vernetzungs- und Informationsarbeit oder entwicklungspolitische Bildungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit erwünscht; diese dürfen allerdings einen Anteil von maximal 20 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht übersteigen. Auch hier handelt es sich um lange Projektlaufzeiten (max. 36 Monate) und ein hohes Projektvolumen (50 000 bis 350 000 Euro). Gefördert werden Projekte, die sich thematisch mit nachhaltiger Daseinsvorsorge, guter lokaler Regierungsführung oder Klimaschutz, wünschenswert verknüpft mit Migration oder Fairem Handel und Beschaffung befassen.

**Bundesförderung der
kommunalen EZ**

Im Folgekapitel wird die kommunale Partnerschaftsarbeit im Ausland weiter vertieft und die spezifischen Hürden in der Projektförderung aus Sicht der Zuwendungsnehmer:innen (Kommunen) und dann aus Sicht der Zuwendungsgeber:innen (Förderpolitik und Fördermittelmanagement) analysiert.

4 Hürden der kommunalen Auslandsarbeit

Das nationale Zuwendungsrecht definiert die Grenzen und Möglichkeiten für Projektförderungen des Bundes und der Länder. Jüngere Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Förderpraxis und die Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln im Kontext der entwicklungspolitischen Auslandsarbeit mit einigen Herausforderungen verbunden ist (Marschall et al., 2021; Schwedersky et al., 2020; SKEW, 2020; Trapp et al., 2019). Vor diesem Hintergrund stellen sich die Programmverantwortlichen verstärkt die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen das Förderangebot und die Zuwendungspraxis zielgruppenspezifisch weiterentwickelt werden kann.

Die vorliegende Studie greift diesen Bedarf auf und analysiert die Hürden in der Projektförderung der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland aus Sicht der Zuwendungsnehmer:innen (Kommunen) und der Zuwendungsgeber:innen (Förderpolitik und Fördermittelmanagement). Mit Hilfe von Expert:inneninterviews wurden zunächst die Herausforderungen und Bedarfe deutscher Kommunen für den Förderbereich der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland erfasst. Auf Basis der Erfahrungen der Befragten im Bereich Förderpolitik (BMZ) und Fördermittelmanagement (SKEW/EG) wurden in einem weiteren Schritt nach Perspektiven, Lösungsansätzen und Gestaltungsspielräumen für eine leichtere und effektivere Einbindung deutscher Kommunen in die kommunale Partnerschaftsarbeit im Ausland erhoben. Die Ergebnisse der Datenerhebung wurden anhand der folgenden Kategorien strukturiert:¹²

- **Strukturen** beziehen sich auf den Aufbau, Relationen und die innere Gliederung einer Organisation oder eines Systems;
- **Prozesse** beschreiben eine Folge von Aktivitäten, die über Hilfsmittel und Werkzeuge innerhalb einer Organisation oder eines Systems zur Erfüllung von Zweck- und Zielsetzungen dient;
- **Ressourcen** umfassen materielle oder immaterielle Betriebsmittel, die zur Erfüllung bestimmter Zwecke eingesetzt werden, z. B. Zeit, Geld, Personal etc.;
- **Menschen** stehen stellvertretend für das Wissen und die Kompetenzen der handelnden Personen;
- **Kultur** umfasst die Denk- und Verhaltensmuster der handelnden Personen in Form von Normen, Werten, Symbolen, Gefühlen, Verhalten, Haltung und Handeln etc.

Die identifizierten Herausforderungen aus den Interviews werden zunächst aus Sicht der Zuwendungsnehmer:innen (Kommunen) und dann aus Sicht der Zuwendungsgeber:innen (BMZ und SKEW/EG für das Management der Förderinstrumente) entlang dieser Kategorien dargestellt und entsprechende Handlungsfelder abgeleitet.

¹² Die Reihenfolge der Kategorien stellt keine Bewertung der Relevanz dar.

4.1

Perspektive kommunaler Zuwendungsnehmer:innen

Deutsche Kommunen engagieren sich zunehmend in der kommunalen EZ und unterstützen den Trend zu mehr Dezentralisierung und Öffnung der EZ in Deutschland. Das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen ist freiwillig, die Pflichtaufgaben der Kommunen stehen an erster Stelle und sind bei personellen oder finanziellen Engpässen priorisiert zu erledigen. Kommunen entscheiden sich dennoch für das entwicklungspolitische Engagement, dabei sind weniger wirtschaftliches Interesse oder kommunales Marketing entscheidend, sondern häufiger das Bestreben nach »Sensibilisierung zu globalen Themen« oder »Kulturaustausch«. Die Übernahme globaler Verantwortung ist den beteiligten Kommunen wichtig, häufig spielt ein gewisser »Druck« der Zivilgesellschaft eine Rolle. Ebenso können sich aus der Relevanz eines bestimmten Themas im jeweiligen lokalen Kontext, wie z. B. in der Jugendarbeit, Überschneidungen mit der Entwicklungspolitik ergeben, welches dann mit den dafür zur Verfügung stehenden Mitteln umgesetzt oder ergänzt werden kann. Im Rahmen der durchgeführten Interviews wurde insbesondere der Erfahrungsaustausch, die Stärkung der Demokratie und der Zivilgesellschaft in der Kommune des Globalen Südens aber auch die gemeinsame Begegnung globaler Herausforderungen wie der Klimawandel genannt. Darüber hinaus wird versucht die Gewaltprävention in der Partnerschaftsarbeit zu verankern, Bildungsangebote zu schaffen und gemeinsame globale Ziele umzusetzen.

Die Fokussierung und Priorisierung auf die Pflichtaufgaben führt häufig dazu, dass Kommunen mit geringen finanziellen oder administrativen Kapazitäten ihre Ressourcen sorgsam einteilen und sich in der kommunalen Entwicklungspolitik stärker auf niedrigschwellige Angebote wie z. B. die Förderung von Fairem Handel konzentrieren (Marschall et al., 2021). Die identifizierten Herausforderungen der Kommunen in der Antragstellung, Durchführung und Nachbereitung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland wurden entlang der Kategorien Strukturen, Prozesse, Ressourcen, Menschen und Kultur zusammengefasst.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **strukturellen Hürden** in der Beantragung und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln der kommunalen Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Kommunale EZ als freiwillige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung braucht eine besondere Form der politischen Legitimierung:

Die Interviewpartner:innen berichteten, dass die Erfüllung freiwilliger Aufgaben wie Entwicklungszusammenarbeit, Klimafolgenanpassung und Klimaschutz eine strukturelle Herausforderung darstellt. Finanzielle wie personelle Engpässe schränken die Handlungsspielräume der Kommunen stark ein. Für entwicklungspolitisches Engagement müssten Haushaltspositionen zur Finanzierung geschaffen werden, einzelne Fachbereiche überzeugt werden und die politischen Machtverhältnisse stimmen. Das entwicklungspolitische Engagement sei oft abhängig von den regierenden Bürgermeister:innen – eine Verstetigung der kommunalen EZ kann nicht garantiert werden. Gelingen es kommunale Entscheidungsträger:innen von dem entwicklungspolitischen Engagement zu überzeugen, müssten Projekte oftmals neben dem Tagesgeschäft und teilweise in der Freizeit geplant, durchgeführt und nachbereitet werden.

Deutsche Projektunterlagen sind ungeeignet für internationale Vorhaben und erhöhen den Übersetzungs- und Kommunikationsaufwand für die Handelnden in den Kommunen:

Die Befragten berichten mehrheitlich, dass Ausschreibungstexte, Antragsformulare und weitere relevante Dokumente in der Regel nur auf Deutsch und

nicht auf Englisch oder der Projektsprache vorhanden seien bzw. diese nicht einfach auf den Seiten der SKEW/EG auffindbar seien. Einige Befragte berichteten, dass für ausländische Partnerkommen zum Teil andere Projektunterlagen (Ausschreibungen, Hinweise, Erklärungen usw.) zugänglich sind als für die deutschen Zuwendungsempfänger:innen. Darüber hinaus würden Schulungen und Seminare in der Regel nur für die Nordkommune angeboten. Die Handelnden in der Südkommune hätten meist keine Möglichkeit, sich unmittelbar über die zuwendungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu informieren, die sich aus dem deutschen Zuwendungsrecht ergeben. Diese Transferleistung stellt die Handelnden in der deutschen Kommune nicht nur vor eine zeitliche Herausforderung, sondern auch vor eine inhaltliche Herausforderung. Einige Befragte in den Nordkommunen sehen sich nicht in der Lage, diese Informationen kontextspezifisch weitergeben zu können. Gewonnene Informationen und Gelerntes können dabei verloren gehen. Dies zieht sich über den gesamten Förderprozess, erschwert den Abstimmungsprozess mit den Projektpartner:innen und führt zu zusätzlichen Übersetzungs- und Kommunikationsaufwänden bei den Antragsteller:innen.

Eingeschränkte Planbarkeit im EZ Kontext und Projektarbeit ist mit Risiken für die Kommunen verbunden: Das entwicklungspolitische Engagement ist von Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Mehrdeutigkeit geprägt.¹³ Eine der größten Herausforderung ist aus Sicht der Befragten die eingeschränkte Planbarkeit und damit verbundene Risiken kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland. Eine limitierte Planbarkeit, das Auftreten von Risiken und unvorhersehbaren Ereignissen zieht sich durch alle Prozessphasen, birgt aber besonders in der Durchführungsphase Herausforderungen für das Projektmanagement und die Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln. Strukturen, Abläufe und Kommunikationswege weichen in der Regel stark von den Routinen, Regeln und Standards in Deutschland ab. Trotzdem ist die kommunale EZ ein Politikfeld, welches von immer mehr Kommunen bespielt wird. Durch wiederholte Interaktionen und Aufbau von Vertrauen können beide Seiten aus Praktiken und verschiedensten Erfahrungswerten gemeinsam lernen.

Die inhaltliche Projektausgestaltung und Erfolgsindikatoren müssen im Voraus detailliert geplant werden. Die Projektskizze bildet die Grundlage für die Bewilligung, Projektsteuerung und Erfolgskontrolle. Im Verlauf des Projekts kommt es dann aber meist anders als geplant. Exogene Schocks wie Wechselkursschwankungen, Inflation, Klimakatastrophen (z. B. Starkregen, Überflutungen), Bürgerkrieg, volatile Machtverhältnisse oder Regierungswechsel können aber nur schwer in der Projektplanung dargestellt werden. Daher müssen oftmals Änderungsanträge geschrieben werden, die weitere zeitliche Aufwände und Risiken (z. B. Mittelverschiebungen am Rande eines Haushaltsjahres) bedingen. Die Gestaltungs- und Ermessensspielräume in der Projektkonzeption sind nicht allen Befragten bewusst und ergeben sich deshalb oftmals aus dem Erfahrungsschatz der Antragsteller:innen. Das Spannungsfeld zwischen Flexibilität in der Konzeption und Umsetzung falle meist zulasten der Antragsteller:innen und zugunsten der Fördermittelpolitik und -management aus.

¹³ In Unternehmensführung hat sich der Begriff »VUCA« für schwierige Rahmenbedingungen etabliert, das Akronym leitet sich aus den englischen Worten »volatility«, »uncertainty«, »complexity« und »ambiguity« ab.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **prozessualen Hürden** in der Planung, Durchführung und Nachbereitung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Administrative Aufwände für Beantragung, Durchführung und Nachbereitung sind verhältnismäßig hoch: Die Interviewpartner:innen kritisierten, dass bereits vor der eigentlichen Projektarbeit sehr viel der knappen zeitlichen Ressourcen in die Beantragung und die Bearbeitung von Förderanträgen investiert werden müsse. Die Verwaltungsstrukturen einer Kommune würden nicht immer in den Kontext des etablierten Förderprozess passen. Das Bewusstsein für Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung durch Gremien und Ausschüsse und deren zeitlichen Anspruch ist für alle Förderangebote vergleichbar. So ist die Erstellung detaillierter Projektskizzen entlang von Wirkungslogiken sehr zeitintensiv und wird aus Eigenmitteln finanziert. Exogene Schocks in der Durchführungsphase bedingen Änderungsanträge, die Prozesse und Strukturen sind aus der subjektiven Wahrnehmung der Befragten sehr komplex und aufwändig. Während der Projektdurchführung stellen besonders die Fristen zur alsbaldigen Verwendung von Zuwendungsmitteln (sechs Wochen im Inland und vier Monate im Ausland) oder das Sammeln von Belegen im informellen Sektor (z. B. das Aushändigen von Originalbelegen im Ausland) besondere Anforderungen an das Projekt- und Fördermittelmanagement. Konkret wird hier in allen Gesprächen genannt, dass der Übersetzungsaufwand in der Antragsstellung durch eine mangelnde Flexibilität der Sprachnutzung, die Nachweiserbringung für kleine Anschaffungen wie z. B. Benzin (im informellen Sektor) sowie die Anfertigung der Belegliste im Nachgang schwer handzuhaben ist. Das Aushändigen von Originalbelegen ist zum Teil nicht möglich beziehungsweise nicht vereinbar ist mit dem lokal vorherrschenden Recht der lokalen Autoritäten im Globalen Süden. Die administrativen Aufwände für das Projekt- und Fördermittelmanagement schränken die knappen zeitlichen Ressourcen für die inhaltliche Arbeit mit der Partnerkommune weiter ein. Dabei wird Vernetzung und inhaltlicher Austausch innerhalb und zwischen Kommunen aber als wichtiger Aspekt der in der EZ tätigen Akteur:innen gesehen.

Wissenstransfer und systematische Dokumentation von praktischen Erfahrungen in der Projektarbeit und der Bewirtschaftung von Zuwendungsmittel ausbaufähig: Die Interviewpartner:innen merkten an, dass der Wissenstransfer aus Erfahrungen und gewonnenem, kontextspezifischem Wissen nicht explizit gespeichert wird. Auf Grund von zeitlichen Engpässen, fehlender Finanzierung, einer fehlenden Koordinierungsstelle, unzureichender Bereitstellung von Werkzeugen kann keine systematische Aufbereitung erfolgen. Es wird kritisch geäußert, dass es trotz intensiver Beratung und Begleitung durch die SKEW/EG weder für den Projektbeginn noch den Projektverlauf eine verständliche und einfach zugängliche Sammlung von Checklisten oder Merkblättern zu bürokratischen Abläufen im In- und Ausland gebe. Das Wissen, das von den Nordkommunen im Projekt gesammelt wird, sollte im Idealfall bei Projektabschluss zentral gesammelt und verarbeitet werden. Aktuell wird länderspezifisches Wissen nicht explizit aufbereitet und proaktiv zur Verfügung gestellt. Es gibt Praxisleitfäden für allgemeines praktisches Wissen, die von der SKEW/EG bereitgestellt werden. Die Handelnden können diese aber oftmals nicht finden bzw. erweisen sich diese als zu unspezifisch für die eigenen Herausforderungen. Die Praktikabilität der bestehenden Praxisleitfäden und die Weitergabe von Wissen und Erfahrungen in der Vernetzungs- und Qualifizierungsarbeit der SKEW/EG sei weiter zu optimieren.

Jede Kommune exploriert, erarbeitet und lernt individuell die Möglichkeiten und Grenzen der Partnerschaftsarbeit kennen. Oftmals ist es für die zuständige Person in der

Partnerkommune und/oder in der Kommune des Globalen Nordens das erste internationale Projekt in diesem Förderkontext. Das Explorieren der Finanzstrukturen und des Fördersystems erfolgt verstärkt über die deutsche Seite – weil diese beispielsweise für die Mittelweiterleitung an die Partnerkommune zuständig ist. Die Aufgaben und Verantwortung der Partnerkommune werden dabei aber nicht direkt erörtert. Während der Projektdurchführung stellt diese Aufgabe die Projektmitarbeitenden vor Kapazitätsgrenzen. Vernetzende Impulse zu anderen Schlüsselakteuren wie der Deutschen Botschaft, der GIZ oder anderen NGOs finden nicht systematisch statt – und müssen aktiv selbst hergestellt werden.

Seminar- und Schulungsangebote richten sich primär an deutsche Kommunen, die Transfer- und Übersetzungsarbeit verursacht zusätzliche Aufwände: Von den befragten Kommunen wurde kritisch angemerkt, dass das Seminar- und Schulungsangebot der SKEW/EG nicht spezifisch (strukturell, länderspezifisch, thematisch) genug sei. Kommunale Akteur:innen wünschen sich aber eine spezifische Vernetzung und Begleitung entlang der Prozessphasen. Das Angebot unterscheide zudem aktuell nicht zwischen den Bedarfen der heterogenen Zielgruppe (Gemeinde, Gemeindekreis, Stadt, Landkreis). Darüber hinaus sei das Informations- und Beratungsangebot aktuell sprachlich nicht inkludierend für die Partner:innen im Globalen Süden. Aktuell findet die Informationsübermittlung in Hinblick auf die Förderstruktur, den Förderprozess und das Fördersystem über die Nord-Kommune statt. Dieser Informationstransfer ist sehr zeitaufwendig – aber auch fachlich herausfordernd für die Nord-Kommune. Darüber hinaus wird in den Interviews kritisch geäußert, dass es derzeit keine Schulungen und Begleitprogramm zu Themen wie Machtstrukturen, Critical Whiteness, White Saviourism usw. gibt. Inhaltliches Einarbeiten wird oft administrativen Prozessen untergeordnet. Diese Theorien und Reflexionen sind in der Regel aus Eigenantrieb zu erarbeiten und nicht Teil der Projektarbeit. Aus der Selbstreflexion sollen die eigenen Motive und Handlungsmöglichkeiten abgeleitet werden. Auch Themenbezogen sollen Formen der Zusammenarbeit organisch entstehen und Projekte selbst organisiert und gemanagt werden.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **ressourcenbezogenen Hürden** in der Planung, Durchführung und Nachbereitung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Finanzierung der Eigenanteile und Personalstellen herausfordernd für die Kommunen: Die kommunale EZ ist eine zusätzliche und freiwillige Aufgabe der Kommunen. Die Projektförderung steht nicht im Vordergrund des Engagements in der kommunalen EZ, aber ohne eine Förderung ist dieses oftmals nicht finanzierbar. Herausfordernd für die Kommunen bleibt, wie der Eigenmittelanteil z. B. bei FKKP oder Nakopa in Höhe von 10 Prozent finanziert werden soll. Die Projekte werden in den meisten Fällen zu gleichen Teilen von Nord- und Südkommune finanziert, da es Ziel ist, auf Augenhöhe und gleichberechtigt zusammenzuarbeiten. Für eine kleine Kommune im Globalen Süden sind dies bereits große Aufwendungen. In manchen Fällen wird daher die Verwaltungspauschale verwendet, um die Partnerkommune finanziell zu entlasten. Die Mittelbewirtschaftung und die Projektarbeit muss in diesen Fällen dann komplett von freiwilliger Arbeit abgedeckt werden – was hauptsächlich von der Nordkommune geleistet wird.

Die Durchführung der Projektarbeit sei ohne zusätzliche Personalstellen in der Kommune ebenfalls herausfordernd. Die Partnerschaftsarbeit mit dem Ausland erfordere eine Person, die Geschick für die Zusammenarbeit, die Fremdsprache der Partnerkommune und Wissen in der Projektarbeit hat. Darüber hinaus sollte administrative Erfahrung vorhanden sein, im besten Fall gäbe es Unterstützung aus dem Finanzdezernat,

um beim Fördermittelmanagement und der Beschaffung mitwirken zu können. Zusätzlich ist auch die Hilfe einer Jurist:in im Fall von Rechtsfragen förderlich, z. B. bei der Gestaltung und Überwachung der Weiterleitungsverträge. Allumfassend sollte inhaltlich eine Person aus dem thematischen Fachdezernat mitwirken, um diesbezügliche Fragen klären zu können (z.B. Fachpersonal aus der Abwasserabteilung bei Wasserprojekten). In den meisten Fällen erfolge die kommunale EZ ohne festes Ressort und ohne Haushaltsposten. In den Haushaltsverhandlungen müsse dies aber bereits mitgedacht werden. Deshalb wird die Projektarbeit in den meisten Fällen additiv und nebenbei vom bestehenden Personalstab oder von Ehrenamtlichen geleistet. Dabei gibt es keine Vergütung des Ehrenamts und der geleisteten Arbeit.

Geringe Mitteldurchlässigkeit an Projektpartner:innen mit hohen administrativen Aufwänden verbunden: Als Schlüssel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit sind verlässliche Unterstützungsstrukturen genannt worden. Wichtig ist dabei auch, dass Strukturen der lokalen Kommunalverwaltung (im In- und Ausland) bekannt sind und eine gute Vernetzung zu relevanten Personen stattfindet. Zum einen können diese vermittelnd bei Problemen auftreten, zum anderen koordinativ, steuernd sowie kontrollierend agieren. Es braucht sprachliches Wissen, um vermitteln zu können und ein hohes Projektverständnis (z. B. im Bereich der interkulturellen Kommunikation, Projekt- und Fördermittelmanagement, Fachverständnis, Sprache). Auch das deutsche Fördersystem sollte gekannt und verstanden sein, um zu vermitteln, zu motivieren und Missverständnissen vorzubeugen. Besonders wichtig ist diese Schlüsselstelle bei volatilen Machtverhältnissen oder zentralistischen Politikverhältnissen. Bei einem Politikwechsel z. B. durch den Wechsel politischer Mandatsträger:innen nach Kommunalwahlen kann es zudem hilfreich sein, wenn die Zivilgesellschaft in Form eines Partnerschaftsvereins oder einer nahestehenden NGO vor Ort, vor allem im Globalen Süden, aber auch in der Kommune des Globalen Nordens, das Fortlaufen des Projekts gewähren oder beispielsweise den Antrag stellen kann. Zusätzliche Programmbewerbungen und zusätzliche administrative Aufwände können so umgangen werden. Aktuell ist das nicht möglich. Diese Schlüsselinstanzen sollten laut der befragten Kommunen finanziell abgesichert werden können.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **kompetenzbezogenen Hürden** in der Planung, Durchführung und Nachbereitung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Kommunale EZ zwischen den Kommunen und die inhaltliche Ausgestaltung der Partnerschaftsarbeit ist keine klassische Verwaltungsarbeit und benötigt Kontextwissen, Fachwissen und Verwaltungswissen: Die personellen Kapazitäten zur Antragstellung, Umsetzung und Nachbereitung sind in den meisten Kommunen nicht gegeben. Entwicklungspolitische Tätigkeiten werden zusätzlich und meist ehrenamtlich geleistet. Darüber hinaus müssen Akteur:innen im In- und Ausland identifiziert werden, um Informationen zu gewinnen und Projekte auf Augenhöhe erfolgreich umsetzen zu können. Dies erfordere verschiedene Expertisen und somit oftmals verschiedene Akteur:innen. Unterstützenden Strukturen müssen auch im Partnerland aufgebaut, betreut und gepflegt werden. Die EZ ist »keine klassische Verwaltungsarbeit«; Fachwissen und Vernetzungsarbeit im In- und Ausland sind notwendig, um kommunale Partnerschaftsprojekte im Ausland erfolgreich umsetzen zu können. Bereits bei der Antragsstellung führt dies zu Herausforderungen. Kommunen können mit den Rückfragen der SKEW/EG nur bedingt arbeiten, oftmals sind in der EZ neue Personen mit dem Entwickeln von Projekten entlang von Wirklogiken überfordert. Anträge kosten Einsatz, Einarbeitung in andere Fachbereiche und somit Zeit. Das Fachwissen, Umsetzungswissen und EZ-Wissen liegen oftmals nicht bei oder in einer Person. Eine Einarbeitung in den Kontext der SDGs, der EZ oder in das Verwaltungs- und

Antragssystem muss erfolgen. Zeitlich ist das für viele Befragte sehr aufwändig und geschieht meist in der Freizeit. Die befragten Akteur:innen fühlen sich darüber hinaus oftmals als »Gate-Keeper«. Ohne ihr zusätzliches Engagement und die geleistete Arbeit könnten viele Projekte, in ihrer Wahrnehmung, nicht mit dem gewünschten Erfolg umgesetzt werden. Der geleistete Mehraufwand wird als moralische Verpflichtung gesehen, und ist mit der Sorge verbunden, dass Projekte ohne zusätzliches Engagement nicht zustande kommen. Wie bereits vorangehend beschrieben, zeigt dies die Notwendigkeit und Bedeutung von Qualifizierungen zu Konzepten wie Critical Whiteness oder White Saviourism auf, die zur eigenen Rollendefinition führen sollen. Während der Umsetzung der Projekte kommt es oftmals zu unvorhersehbaren Herausforderungen, Strukturen, Abläufe und Prozesse müssen immer wieder angepasst werden. Diese Korrekturen und Reaktionen sind sehr arbeitsintensiv. Es gibt einzelne professionalisierte Kommunen, die ein EZ-Ressort haben, das ist allerdings nicht die Norm.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **kulturbezogenen Hürden** in der Planung, Durchführung und Nachbereitung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Fehlender Feedback- und Reflexionsprozess erschwert Wissensmanagement und Wissenstransfer: Die Befragten berichteten, dass aktuell keine systematische Reflexion der Projektprozesse stattfindet. Dieser Wissenstransfer wäre zu Beginn eines (neuen) Projektes und zur Gewinnung neuer Akteur:innen im Feld der EZ sehr wichtig. Kontextspezifisches Wissen sollte den handelnden Personen direkt vorab an die Hand gegeben werden. Die Rolle der Partner:innen sollte bei der Bereitstellung von spezifischem Wissen ebenfalls thematisiert werden. Dies wäre für den Wissenstransfer durch die SKEW/EG wichtig, denn Verfahren und Rahmenbedingungen in Partnerländern könnten dann unmittelbar durch die Partnerschaften an die SKEW/EG kommuniziert werden. Abläufe, Checklisten, Vernetzungen, politische Strukturen, Bürokratie im Partnerland könnten durch Lessons Learned gebündelt werden. Die Hauptherausforderungen benannt und Hürden könnte gemeinsam begegnet werden – aktuell fühlen sich die Kommunen dies bezüglich etwas allein gelassen. Von vielen Befragten wird bemängelt, dass es an einer Feedbackkultur fehle und es keine Evaluation der Projekte und Programme gäbe – und somit Lessons Learned und Lernprozesse interorganisational und intraorganisational in Hinblick auf Projekte und Programme nicht genutzt werden. Hürden werden nicht expliziert aufbereitet, Ideen und Lösungen nicht systematisch reflektiert und festgehalten. Das bestehende Austauschformat in Form von Runden Tischen ist vielen befragten Kommunen nicht bekannt.

Ein wichtiges Ziel der kommunalen Partnerschaftsarbeit mit dem Ausland ist es, eine Kooperation auf Augenhöhe als Leitgedanke der kommunalen EZ zu etablieren. Dabei wird angenommen, dass die Kompetenz der kommunalen EZ darin liegt, dass kommunale Zusammenarbeit auf Augenhöhe funktioniert, weil sich die kommunalen Fachleute miteinander austauschen und die Konzeption und Durchführung in Form von alltäglichen Prozessen stattfinden. In den Gesprächen kommt zum Ausdruck, dass den Kommunen die eigene Rolle nicht immer klar ist. Themengebiete, Kompetenzen und zu erreichende Ergebnisse seien den Kommunen nicht immer direkt zugänglich. Die Reflexion nach Projektabschluss könne unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht erfolgen. Die eigene kritische Auseinandersetzung mit dem Prozess wird somit ein wenig gehemmt. Der Erfolg eines Projektes sollte nach Meinung der befragten Kommunen sowohl informell und intern als auch formal und extern gemessen werden – aktuell ist dies fallabhängig. Von den

Kommunen wird sich gewünscht, dass Lessons Learned abgeleitet werden und sie aus ihren Projekten Erfahrungswerte ziehen können. In der EZ treffen zudem zwei Realitäten aufeinander. Unterschiedliche Mentalitäten und Verhaltensmuster müssen akzeptiert und im Prozess weiterentwickelt werden. In der Umsetzung kann das zu Herausforderungen führen, da unterschiedliche Vorstellungen und Perspektiven aufeinandertreffen. Der Bedarf für entsprechende Qualifizierungsangebote durch die SKEW/EG wird von Seiten der kommunalen Akteur:innen artikuliert.

Die Hürden für die Kommunen, die sich in der EZ beteiligen wollen, sind vielfältig und können zu verschiedenen Zeitpunkten und auf verschiedenen Ebenen das entwicklungspolitische Engagement erschweren. Im Folgenden soll die Perspektive der die Förderpolitik (BMZ) und das Management der Förderinstrumente (SKEW/EG) auf die Herausforderungen in der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland dargestellt werden.

4.2 Perspektive Zuwendungsgeber:innen

Das Zuwendungsrecht definiert grundlegende Regelungen, die für alle Fachressorts gelten. Die identifizierten Hürden der Kommunen lassen sich mitunter durch die fehlende Kontextualisierung der Regelungen auf die spezifischen Rahmenbedingungen der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland erklären. Insbesondere kleine Kommunen mit geringer administrativer Kapazität arbeiten vielfach mit ehrenamtlich tätigen Mitarbeiter:innen im Dritten Sektor zusammen. Die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln stellt für diese Zielgruppe eine besondere Herausforderung dar (Bode et al., 2018). Hieraus erwachsen auch Herausforderungen für die Förderpolitik (BMZ) und das Management der Förderinstrumente (SKEW/EG). Die identifizierten Herausforderungen der Zuwendungsgeber:innen in der Antragstellung, Durchführung und Projektabschlusses wurden entlang der Kategorien Strukturen, Prozesse, Ressourcen, Menschen und Kultur zusammengefasst.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **strukturellen Hürden** in der Gewährung und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Rollen- und Verantwortlichkeitsdiffusion in der SKEW/EG aufgrund komplexer Förderarchitektur: Die Gesprächspartner:innen aus Förderpolitik und das Management der Förderinstrumente berichteten, dass die Förderung der kommunalen EZ historisch gewachsen sei und die Fördermittel in den letzten Jahren deutlich angestiegen seien. Der Fachbereich SKEW in der EG arbeite nicht als beliebene Dienstleisterin¹⁴, wie dies in der Projektförderung anderer Bundesressorts üblich sei (z. B. der Forschungs- und Innovationspolitik des BMBF). Die Doppelrolle der SKEW/EG als Zuwendungsempfängerin gegenüber dem BMZ und Fördergeberin gegenüber den Kommunen sei historisch gewachsen und ergebe sich aus der gewählten Förderpraxis der Projektzuwendung (Vgl. Kapitel 3.2.). Die Informations-, Beratungs- und Förderangebote der SKEW/EG werden über eine Projektförderung des BMZ finanziert. Die SKEW/EG verfüge über ein fundiertes Wissen und fachliches Know-how in der Begleitung der kommunalen EZ, gerade weil die SKEW/EG teilweise selbst Vorhaben durchführe. Die Projektarbeit der SKEW/EG ist aber nicht im Sinne der kommunalen Partnerschaftsarbeit zu verstehen. Die SKEW/EG ist hier auf die Umsetzungsbeiträge der

¹⁴ In der Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes wird in diesem Zusammenhang häufig von einem beliebten Projektträger gesprochen.

Kommunen angewiesen, um den Förderzweck der kommunalen EZ zu erfüllen. Etwa 40 Prozent der Projektmittel kämen daher der Förderung kommunaler Projekte zugute, die verbleibenden 60 Prozent finanzieren die Informations- und Beratungsangebote der SKEW/EG. Der Personalanteil in der SKEW sei daher deutlicher höher als in anderen Fachbereichen der EG, die als Dienstleistung das Management der Förderinstrumente im Auftrag des BMZ durchführen. Viele Sachbearbeiter:innen stellen im Fachbereich SKEW sind aufgrund der Projektfinanzierung befristet. Schwedersky et al.(2020) sprechen von »Dauerprojektstellen« und berichten von einer hohen Personalfuktuation. Es ist davon auszugehen, dass sich dies auch auf die Begleitung der kommunalen Projekte auswirkt (u. a. wechselnde Ansprechpartner:innen, Unkenntnis des Zuwendungsrechts, Unsicherheit in der Auslegung von Ermessensspielräumen).

Die Doppelrolle der SKEW/EG wurde in den Gesprächen mit den Zuwendungsrechtsexpert:innen mehrheitlich kritisch bewertet. Die Rollenvermischung führe zu Interessenkonflikten und einer Verlagerung der administrativen Aufwände der Partnerschaftsarbeit auf die Kommunen. Die Rollen und Verantwortlichkeiten der Akteur:innen müssten überprüft und die Förderarchitektur an die Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Steuerung auf allen drei Ebenen (BMZ, SKEW/EG, Kommunen) sei für alle Beteiligten in diesem mehrstufigen Zuwendungsverhältnis vermutlich nicht ganz einfach. Das BMZ sei von den Ergebnissen der Projektzuwendung an die SKEW/EG abhängig. Die SKEW/EG sei bei der Erstellung des Gesamtverwendungsnachweises wiederum zum Teil von den Ergebnissen der Partnerschaftsprojekte in den Kommunen abhängig. Die deutschen Kommunen sind letztlich von der Zusammenarbeit mit den Projektpartner:innen im Ausland abhängig. Dies berge zum Teil Risiken auf allen drei Ebenen (BMZ: u. a. Legitimationsdruck, weil erhebliches Interesse des Bundes nicht erfüllt wird; SKEW/EG: u. a. Projektabbrüche schränken eigene Zielerfüllung ein; Kommunen: u. a. Abhängigkeit von Partnerkommune, rechtssichere Verträge mit Auslandsbezug, Projektabbrüche, mögliche Zinsen, Rückforderungen). Die Projekte könnten im Verhältnis SKEW-Kommune und Kommune-Partnerkommune nur mit zusätzlichen administrativen Aufwänden überwacht und gesteuert werden. Die Gesprächspartner:innen aus Förderpolitik und Management der Förderinstrumente berichteten, dass zahlreiche Vorgänge und entsprechende Entscheidungsspielräume in einem Förderhandbuch geregelt seien, jedoch gibt es seitens der SKEW/EG immer wieder Rückfragen, die zu weiteren Verzögerungen in der Bewilligung, Durchführung und Nachbereitung von kommunalen Projekten führen. Die befragten Zuwendungsrechtsexpert:innen sind sich einig, dass die SKEW/EG die Beratungs- und Informationsangebote prinzipiell auch anbieten könne, wenn sie als beliebige Dienstleisterin für das BMZ auftrete.

Verankerung des developmentpolitischen Engagements in der Kommunalpolitik erfordert mehr als Projektförderungen: Die Befragten bekräftigen mehrheitlich, dass die Projektförderung wichtig sei, aber in der aktuellen Form hinterfragt werden könne. Die Förderpolitik und das Management der Förderinstrumente berichteten, dass es sehr viele kommunale Partnerschaften gäbe, wobei einige Partnerschaften nur auf dem Papier existieren. Zahlreiche Kommunen hätten die Pflege der kommunalen Partnerschaften aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen (EZ als freiwillige Aufgabe, personelle und finanzielle Engpässe, politische Prioritäten) an zivilgesellschaftliche Partnerschaftsvereine und Initiativen »ausgelagert«. Das kommunale Engagement sei ohne ehrenamtliche Strukturen nicht möglich, da die Kommunen für die Partnerschaftsarbeit keine bis sehr wenige Mittel bereitstellen würden. Die Förderangebote der SKEW/EG seien ein Versuch, die Partnerschaftsarbeit in der kommunalen EZ zurück in die Kommunen zu holen und sich gemeinsam mit der Zivilgesellschaft in der EZ zu engagieren. Die Projektförderungen seien aus Sicht des Zuwendungsrechts allerdings ein Instrument, um für einen definierten Zeitraum sehr fokussiert an Herausforderungen zu arbeiten. Die Partnerschaftsarbeit ende jedoch nicht

mit dem formalen Projektende, sondern solle dauerhaft gelebt werden. Einige Gesprächspartner:innen hinterfragen daher, ob die Projektförderung mit langfristigen Projektzielen möglich und Wirkannahmen entlang von kurzfristigen Projektlaufzeiten zielführend seien. Es gab erste interne Untersuchungen, um entsprechende Erfolgsfaktoren zu identifizieren. Allerdings gibt es sehr wenige Projekte, die lang genug zurück liegen, um diese Frage abschließend zu beantworten. Die Informations-, Qualifizierungs- und Förderangebote der SKEW/EG selbst sind auf langfristige Arbeit ausgerichtet. Offen bleibt ebenfalls, wie die kommunale EZ mittel- bis langfristig in der Kommune verankert werden könne.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **prozessualen Hürden** in der Gewährung und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland.

Anwendung des Zuwendungsrechts und weiterer Rechtsvorschriften im Ausland herausfordernd und mit Risiken für Kommunen und SKEW/EG verbunden: Die Befragten bestätigten einheitlich, dass die Anforderungen, die sich aus dem deutschen Zuwendungsrecht und weiteren Rechtsvorschriften (z. B. Vergaberecht, Bundesreisekostengesetz) ergeben, in der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland nur begrenzt erfüllt werden können. Die Konsequenzen dieser Praxis offenbaren sich meist erst bei der Verwendungsnachweisprüfung, daher sei eine intensive Begleitung und ein gutes Projekt und Fördermittelmanagement der Vorhaben wichtig. Die befragten Zuwendungsrechtsexpert:innen weisen darauf hin, dass die rechtlichen Anforderungen mit jedem Weiterleitungsvertrag an die nächste Instanz weitergereicht werden. Die Einbindung von Dienstleister:innen (z. B. lokale Bau- oder Bildungsträger:innen) erfolge z. B. über das Instrument der Vergabe, die mit weiteren administrativen Aufwänden in der Vertragsgestaltung und -überwachung in den Kommunen verbunden sei.

Die SKEW/EG ergänzt, dass Probleme bei der Vergabe einer erfolgskritischen Leistung (z. B. der Kauf von Anlagen oder Geräten, die Durchführung von Schulungsangeboten) den Projekterfolg meist unmittelbar gefährden. Hält sich die Partnerkommune nicht an die Vergaberegeln, können die Kosten nicht in der Verwendungsnachweisprüfung geltend gemacht werden. Zum Teil dürfen Originalbelege aufgrund lokaler Bestimmungen nicht ausgeführt werden. Ist die Ausfuhr möglich, müssen Belege für die Prüfung übersetzt werden. Die volatilen Rahmenbedingungen (z. B. Unruhen, Naturkatastrophen, Regierungswechsel) in der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland erfordern eine gewisse Flexibilisierung in der Steuerung und Umsetzung von Vorhaben. Externe Schocks bedingen oftmals Änderungsanträge und führen im schlimmsten Fall zu Projektabbrüchen, die von allen Beteiligten nur sehr ungern vollzogen werden. Diese Unregelmäßigkeiten seien im Haushaltsrecht nicht vorgesehen und können am Rande des Haushaltsjahrs aufgrund des Grundsatzes der Jährlichkeit weitere Herausforderung für die Mittelbewirtschaftung darstellen. Das Problem ist dem BMZ bekannt und die Herausforderungen treten unabhängig von Schocks und Auslandsverwendung auch in anderen Politikbereichen auf.

Kommunale EZ ohne (bundes)politische Flankierung zum Teil nicht möglich: Die Gesprächspartner:innen in der Förderpolitik und dem Management der Förderinstrumente berichteten, dass die Durchführung und Nachbereitung der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland nicht ohne weiteres möglich seien. Die Vernetzung und Interessen der Kommunen seien aufgrund gemeinsamer Herausforderungen meist sehr gut entwickelt. Allerdings sei die Zusammenarbeit mit einigen Partnerländern auf kommunaler Ebene ohne entsprechende Vereinbarungen und Abkommen auf nationaler Ebene nicht möglich. Der Geldtransfer nach Bolivien oder Ruanda erfordere beispielsweise entsprechende Regelungen auf nationaler Ebene. Diese kann nur das BMZ und nicht die SKEW/EG oder die Kommune selbst abschließen,

wobei auch hier das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen (wie viele Partnerschaftsprojekte wären davon potenziell betroffen) zu berücksichtigen sei. Die eingereichten Anträge werden neben der SKEW/EG durch das BMZ und zusätzlich im Auswärtigen Amt einer außenpolitischen Unbedenklichkeitsprüfung unterzogen. Das Ziel der Prüfung ist, die Kohärenz mit den entwicklungspolitischen und außenpolitischen Zielen der Bundesregierung herzustellen. Dies birgt für die Kommunen und die SKEW/EG das Risiko, dass Partnerschaftsprojekte abgelehnt werden. Insgesamt muss aber festgestellt werden, dass sich dies positiv auf die Rahmenbedingungen in der Durchführung auswirkt.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **ressourcenbezogenen Hürden** in der Gewährung und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Mehrstufiges Zuwendungsverhältnis erhöht den administrativen Aufwand für Kommunen und SKEW/EG: Die Gespräche mit der Förderpolitik und dem Management der Förderinstrumente zeigen, dass die Förderung der einzelnen Projekte über privatrechtliche Weiterleitungsverträge zwischen der EG und den durchführenden deutschen Kommunen erfolge. Die zuwendungsrechtlichen und sonstigen rechtlichen Anforderungen ergeben sich aus den ANBest-P und bilden die Grundlage für den privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag. In einem weiteren Schritt schließt die deutsche Kommune einen weiteren Weiterleitungsvertrag mit der Partnerkommune im Globalen Süden ab. Beteiligte Akteur:innen im In- und Ausland unterstützen die Projektarbeit in der Regel unentgeltlich. Dienstleister:innen aus dem In- und Ausland können dagegen über die Vergabe von Aufträgen eingebunden werden. Der Leistungsaustausch wird in einem weiteren Vertrag zwischen Kommune und Dienstleister:innen geregelt. Der gesamte Prozess stellt ein aufwändiges Verfahren dar und der administrative Aufwand für die jeweiligen Schritte ist verhältnismäßig hoch – egal wie umfangreich das Projekt sei. Die Anforderungen werden nicht nach Projektgrößen differenziert. Daher sind auch kleinere Projekte (z. B. KPF), die eher von kleinen Kommunen mit geringen finanziellen und personellen Ressourcen durchgeführt werden, in ihrer Beantragung vergleichbar aufwändig wie große Vorhaben (FKKP, Nakopa). Die handelnden Personen verfügen zum Teil nicht über das Wissen, um die komplexe Förderarchitektur zu verstehen und souverän in dieser zu agieren. Die fehlenden personellen Ressourcen erschweren das kommunale Engagement zusätzlich, da es schwer fällt das freiwillige Engagement zu planen, umzusetzen, zu steuern und zu überwachen.

Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln mit administrativen Aufwänden und Risiken für Kommunen und SKEW/EG verbunden: Die Befragten berichteten, dass die Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln über den gesamten Förderprozess eine Herausforderung darstellt. Einige Zuwendungsrechtsexpert:innen wiesen darauf hin, dass die Vergleichbarkeit der Projektanträge aufgrund des laufenden Förderverfahren nur eingeschränkt möglich sei. Die Befragten aus Förderpolitik und Management der Förderinstrumente berichteten, dass in der Vergangenheit bereits beide Formen (Auswahlverfahren und laufendes Verfahren) praktiziert wurden. Die laufende Bewilligung führe aus Sicht des BMZ dazu, dass die Förderfähigkeit der Projekte alleinstehend geprüft werden kann. Der Vergleich der Projekte sei nicht einfach, da die Vorhaben sehr unterschiedliche Ziele verfolgen und Maßnahmen umsetzen. In der Konsequenz sind neue kommunale Partnerschaftsprojekte aber nur so lange finanzierbar, bis das geplante Budget bei der SKEW/EG ausgeschöpft ist. Kommunen, die erst sehr spät einen Antrag stellen, können ggf. erst im nächsten Jahr gefördert werden.

Das Zuwendungsrecht sieht vor, dass Vorhaben immer erst dann starten können, wenn der Zuwendungsbescheid ausgestellt worden ist. Ein vorzeitiger

Maßnahmenbeginn ist ohne Zustimmung des Fachressorts nicht möglich. Fällt der Antrag der SKEW/EG in die Zeit einer Regierungsbildung können aufgrund der Haushaltssperre keine neuen Vorhaben bewilligt werden, sondern nur laufenden Verpflichtungen freigegeben werden. Während der vorläufigen Haushaltsführung gilt nach Artikel 111 Grundgesetz das so genannte »Nothaushaltsrecht«. Das bedeutet, dass grundsätzlich nur *nötige* Ausgaben geleistet werden dürfen, um wichtige und dringliche Staatsgeschäfte aufrechtzuerhalten. Das Budgetrecht des Parlaments darf dabei nicht in unverhältnismäßiger Weise präjudiziert werden. Neue Gestaltungsmöglichkeiten bestünden während der vorläufigen Haushaltsführung nicht. Der Erfolg einiger Projekte erfordere aus Sicht der Kommunen und dem Management der Förderinstrumente allerdings, dass Vorhaben zeitnah mit der Umsetzung beginnen.

In der Durchführung stelle die alsbaldige Verwendung von Zuwendungsmitteln (sechs Wochen im Inland und vier Monate im Ausland) besondere Anforderungen an das Fördermittelmanagement. Verhindern oder verzögern die volatilen Rahmenbedingungen in der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland den Mitteleinsatz, müssen Kommunen die Mittel an die SKEW/EG zurücküberweisen, um Strafzinsen zu verhindern. Die regelmäßige Abfrage der SKEW/EG zur Mittelbedarfsplanung der Kommunen stelle eine weitere Herausforderung dar. Viele Kommunen würden ihren Mittelbedarf erst sehr spät melden. Häufig würde im Rahmen der Mittelbedarfsabfrage zunächst kein Minderbedarf angemeldet und erst sehr spät entsprechende Anträge auf Mittelverschiebung gestellt. In der Folge ergeben sich Mehr- und Minderbedarfe in der Projektförderung für die SKEW/EG, die mit dem Fachressort abgestimmt werden müssten.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **kompetenzbezogenen Hürden** in der Gewährung und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Umfangreiche Anforderungen an das Kompetenzprofil der handelnden Personen auf allen Ebenen: Die Erstellung der Projektbeschreibungen sei ein bedeutsames Problem. Die Antragsteller:innen seien zum Teil damit überfordert, die Projektziele und das Vorgehen entlang von Wirkungslogiken zu entwickeln. Das Unwissen der Antragsteller:innen über die Rahmenbedingungen vor Ort stelle aus Sicht des Managements der Fördermittel eine weitere Hürde dar. Die Umsetzungsmöglichkeiten und Kontextualisierung müssten unbedingt vorab geklärt werden, um Enttäuschungen und Risiken in der Durchführungsphase zu vermeiden. Die intensive Beratung und zahlreichen Nachfragen seitens der SKEW/EG begründe die wahrgenommene Komplexität in der Antragsphase (Vgl. Sicht der Kommunen in Kapitel 4.1.). Viele Projektanträge würden Mitarbeitende aus Fachbereichen (meist Internationales oder Kultur) stellen, die wenig Erfahrung im Projekt- und Fördermanagement aufweisen. Die Unterstützung aus dem Haushalts- oder Finanzdezernat sei insbesondere bei kleinen Kommunen nicht immer gegeben. Hieraus ergeben sich umfangreiche Anforderungen an das Kompetenzprofil der Projektleitungen und Projektmitarbeitenden, die gegenwärtig nicht viele Kommunen erfüllen können. Der Mittelaufwuchs und die hohe Personalfuktuation bei der SKEW/EG stelle eine Herausforderung dar (Schwedersky et al., 2020). Wechselnde Ansprechpartner:innen und Unsicherheit in der Auslegung von Ermessens- und Gestaltungsspielräumen stellten Anforderungen an die Personalentwicklungsstrategie der SKEW/EG.

Die Befragten berichteten mehrheitlich über die folgenden **kulturbezogenen Hürden** in der Gewährung und Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland:

Risikoaversion und mangelnde Fehlerkultur in Förderpolitik und Management der Förderinstrumente schränken Ermessens- und Gestaltungsspielräume ein:

Prozesse werden lang und kompliziert beschrieben, weil Entscheidungen in Rückkopplung mit mehreren Instanzen getroffen werden. Hierarchische Strukturen, die zur Entscheidungshemmung führen, werden somit als Herausforderung in der Zuwendungspraxis beschrieben. Ein Maß an Eigenverantwortung und Entscheidungsspielräumen der Mitarbeitenden in der SKEW/EG könnte den Prozess effizienter und effektiver gestalten. Aktuell wird in vielen Fällen, in denen eine Entscheidung benötigt wird, Rückversicherung beim BMZ und Kontrolle bei den Kommunen betrieben. Mehr Fehlertoleranz und Fehlerkultur wären förderlich. Einige Gesprächspartner:innen aus Förderpolitik und Zuwendungsrecht bekräftigen, dass Vertrauen in Hinblick auf die Entscheidungsgewalt von Sachbearbeitenden und Mitarbeitenden der SKEW/EG aber auch bei den Kommunen wichtige Impulse setzen und einen gemeinsamen Lernprozess anstoßen könnten. Gleichmaßen ist dies auch auf die Projektebene übertragbar. Die Flexibilisierung der Abläufe, ein agiles Projektmanagement oder Steuerung über Meilensteine wären hilfreich. Projektverlängerungen oder Projektabbrüche sollten zudem als Lernerfolg und nicht als Scheitern verbucht werden. Eine Fehlerkultur in der Projektplanung, und -prüfung, sollte auch in Zusammenarbeit zwischen BMZ, SKEW/EG und Kommunen etabliert werden, um Fehler nicht mehrfach zu begehen und EZ-Wissen systematisch zu sammeln. Eine Sensibilisierung zur Kommunikation von Herausforderungen und Hürden könnte diesen Prozess flankieren.

Auch aus Sicht der Zuwendungsgeber:innen gibt es ebenfalls vielfältige Hürden. Im folgenden Kapitel sollen daher aufgrund der berichteten Hürden von Seiten der Zuwendungsempfänger:innen sowie –geber:innen die sich ableitenden relevantesten Handlungsfelder und Lösungsansätze aufgezeigt werden.

5

Handlungsfelder und Perspektiven

Die Partnerschaftsarbeit (im Sinne des SDG 17: Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) zwischen Kommunen, Zivilgesellschaft und weiteren Akteursgruppen im In- und Ausland spielt in der kommunalen EZ eine entscheidende Rolle. Durch die begrenzte Dauer von grenzüberschreitenden Projekten ist es im Gegensatz zu anderen Arten der Partnerschaftsarbeit notwendig, soziale und arbeitstechnische Abstimmungs- und Adaptionprozesse zu beschleunigen sowie einen Kommunikationsmodus, ein Informationssystem und ein Wissensmanagement zu finden, die sich proaktiv auf entstehende Fragestellungen und Bedarfslagen der Kommunen einstellen lassen. Gelingende Projektarbeiten sind dabei laut Erfolgsfaktorenforschung besonders durch gemeinsame Ziele, gesamtheitliche Koordination, aktives Umfeldmanagement und intensive Kommunikation geprägt (Freitag, 2010). Diese Faktoren spielen besonders bei Kooperationen zwischen verschiedenen Regionen der Welt eine Rolle; Kommunikation in Nord-Süd-Kooperationen auf Augenhöhe oder die Koordination im Kontext unterschiedlicher institutioneller Vorgehensweisen und Rahmenbedingungen können herausfordernd für den Erfolg von Projekten und deren ausführende Akteur:innen sein.

Viele, vor allem Zuwendungsempfänger:innen mit geringen administrativen Kapazitäten und Fördererfahrungen, stoßen in der Praxis immer wieder an ihre Grenzen (Bardt et al., 2019; Brand & Steinbrecher, 2018; Geißler, 2021; Geißler & Niemann, 2016; Krone & Scheller, 2020). Bürokratische Prozesse und administrative Aufwände (DESTATIS, 2010), mangelnde personelle Ressourcen, unflexible Fördermöglichkeiten, fehlende Feedbackstrukturen, Erstellung von Anträgen und Verwendungsnachweisen die Liste der Herausforderungen ist aus Sicht der Kommunen und des Managements der Förderinstrumente lang. Die wesentlichen Hürden aus Perspektive der Zuwendungsnehmer:innen und Zuwendungsgeber:innen sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Übersicht der identifizierten Herausforderungen

Kategorie	Zuwendungsnehmer:innen	Zuwendungsgeber:innen
Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freiwillige Aufgabe, meist mit geringer politischer Priorität ▪ Übersetzungs- und Kommunikationsaufwand durch deutsche Projektunterlagen ▪ Eingeschränkte Planbarkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Komplexe Förderarchitektur führt zu Rollen- und Verantwortlichkeitsdiffusion ▪ Geringe Verankerung der EZ
Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrative Aufwände unverhältnismäßig hoch ▪ Geringer Wissenstransfer und systematische Dokumentation praktischer Erfahrungen ▪ Seminar- und Schulungsangebote primär an deutsche Kommunen gerichtet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung des Zuwendungsrechts im Ausland herausfordernd ▪ Kommunale EZ ohne (bundes-)politische Flankierung teilweise unmöglich
Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzierung der Eigenanteile und Personalstellen ▪ Geringe Mitteldurchlässigkeit an beteiligte Akteur:innen, die oftmals substanzielle Projektbeiträge leisten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mehrstufiges Zuwendungsverhältnis¹⁵ erhöht den administrativen Aufwand ▪ Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln erzeugt bei Kommunen zusätzlichen administrativen Aufwand und Risiken
Menschen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontext-, Fach- und Verwaltungswissen benötigt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umfangreiche Anforderungen an Kompetenzprofil der handelnden Personen
Kultur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlender Feedback- und Reflexionsprozess 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risikoaversion und mangelnde Fehlerkultur

Quelle: Eigene Darstellung, Fraunhofer IMW

Diese Hürden verhindern eine Ausweitung des kommunalen Engagements und das weitere, bisher nicht aktive Kommunen, Partnerschaftsprojekte im Ausland umsetzen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der skizzierten Herausforderungen keine flächendeckenden Erfolge im Sinne der Engagementförderung erreicht werden können. Die Durchführung kommunaler Partnerschaftsprojekte ist nicht ausschließlich als Erfolg zu werten, sondern die Wirkungen dieser in der Erreichung der Agenda 2030. Das kommunale Engagement in allen Politikbereichen und die Reflektion der internationalen Implikationen des kommunalen Handelns ist entwicklungspolitisch

¹⁵ Gemeint ist die Projektzuwendung des BMZ an die SKEW/EG, geregelt über einen Zuwendungsvertrag. In einem weiteren Schritt folgt ein privatwirtschaftlicher Weiterleitungsvertrag zwischen SKEW/EG und den deutschen Kommunen. Die deutschen Kommunen schließen einen weiteren privatwirtschaftlichen Weiterleitungsvertrag mit der Partnerkommune im Ausland. Der Leistungsaustausch zwischen Kommunen und Dienstleister:innen im In- und Ausland wird in einem weiteren Vertrag geregelt. Jeder Vertrag muss verhandelt und überwacht werden.

wichtig. Lokale stimmige Entscheidungen können international negative Auswirkungen haben. Die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung kann nur für alle Staaten erreicht werden, aber nicht durch einzelne Staaten. Die Kommunen müssen so wie alle anderen Akteur:innen auch ihr Handeln konsequent danach ausrichten. Der Bedarf zur Weiterentwicklung der bestehenden Förderstrukturen- und Instrumente kann auf beiden Seiten festgehalten werden. Die Handlungsfelder ergeben sich aus der Schnittmenge der identifizierten Hürden und den politischen wie zuwendungsrechtlichen Rahmenbedingungen.

Die identifizierten Lösungsansätze für die strukturellen Hürden begründen die **Weiterentwicklung der Förderarchitektur und den Abbau von Förderketten**. Die Planbarkeit und Umsetzung der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland ist im Allgemeinen äußerst herausfordernd. Die aktuelle Förderarchitektur ist für die Kommunen und das Management der Förderinstrumente mit zusätzlichen administrativen Aufwänden verbunden. Der Verwaltungsaufwand steigt in einem mehrstufigen Zuwendungsverhältnis mit jeder weiteren Akteur:in an und schränkt die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für die Förderpolitik ein. Aus Sicht des BMZ sind die Steuerungsmöglichkeiten durch BMZ als politische Instanz durch die Zuwendungsanträge der SKEW/EG sowie bei der Projektförderung durch die Abstimmung der Bekanntmachungen völlig ausreichend. Die Kontrollmöglichkeiten sind festgeschrieben und die Verfahren erprobt. Das Initiativrecht der Akteur:innen bedingt, dass eine geringere Steuerungsfähigkeit (z. B. durch die Zweckbindung der Fördermittel) erwartet wird. Das Modell der quasi-institutionellen Projektförderung der Informations-, Beratungs- und Förderangebote der SKEW/EG wird von den befragten Zuwendungsrechtsexpert:innen insgesamt kritisch bewertet. Voraussetzung für eine Änderung der gängigen Praxis wäre dann allerdings, dass die Projektförderung SKEW/EG im engen Sinne ausgelegt werde, d. h. mit maximal sechs Jahren Laufzeit. Die Informations- und Begleitarbeit der SKEW/EG müsste dann über institutionelle Stellen aus dem Haushalt finanziert werden.

Alternative Modelle der Förderarchitektur wurden bereits in einem Rechtsgutachten aus dem Jahr 2018 untersucht (PWC, 2018). Alternativen wie die Vergabe der »Projekttüchtigkeit«¹⁶ oder Ausweitung der institutionellen Förderung böten sich nicht an - so die Einschätzung der Expert:innen aus der Förderpolitik. Die Vergabe sei mit weiteren Aufwänden und Risiken verbunden. Die steuerlichen Aspekte (Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer) seien mit dem gemeinnützigen Charakter der kommunalen EZ nur schwer vereinbar. Die GIZ habe grundsätzlich andere Möglichkeiten in der Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln als die EG, die jedoch mit anderen Herausforderungen verbunden seien. Die Förderung über die GIZ käme ebenfalls nicht in Betracht. Einige Befragte berichteten, dass die vergleichsweise hohen Personal- und Verwaltungskosten in der GIZ die verfügbaren Projektmittel weiter verknappen würden und die Grundidee der Kooperation auf Augenhöhe erschwere. Die Ausweitung der Zahl der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger:innen ist ebenfalls nicht ohne weiteres möglich (Scheller, 2016). Die Weiterleitung von institutionellen Zuwendungen sei nicht ohne weiteres möglich. Die Weiterleitung von Zuwendungsmitteln setzt nach §44 BHO eine Beilegung der EG als Dienstleisterin voraus (Dittrich, 2015). Es bleibt festzuhalten, dass die politischen Gestaltungsspielräume sehr begrenzt sind.

Ein Ausbau der Servicefunktion der SKEW/EG und Weiterentwicklung ihrer Rolle wurde von den Befragten mehrheitlich als Lösung genannt. Der Abbau von Förderketten kann die administrativen Aufwände und Risiken für kommunale Zuwendungsempfänger:innen erheblich reduzieren. Jede Kommune muss im derzeitigen Modell rechtssichere Verträge mit der Partnerkommune im Ausland schließen, ohne die

¹⁶ In der EZ wird oft von beliebigen Dienstleister:innen gesprochen.

rechtliche Expertise für Auslandsprojekte in der Kommune selbst in Anspruch nehmen zu können. In der Konsequenz wirft dies die Frage der Anwendbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit der Verträge auf. Kommunen müssen ferner die Projektmittel bei der SKEW/EG anfordern und ggf. zurücküberweisen sowie Belege sammeln und prüfen. Viele kommunale Projektleitende können hierbei nicht auf die Unterstützung einer professionellen Projektverwaltung zurückgreifen. Das Vertrags- und Fördermittelmanagement bleibt daher meist an den Projektleitenden hängen. Es ist unwahrscheinlich, dass die Mehrheit der deutschen Kommunen professionelle EZ-Strukturen aufbauen wird, wie sie etwa in Mannheim anzutreffen sind. Die Projektleitenden in den Kommunen sind mit Blick auf die Stärkung der Umsetzungsbeiträge zur Agenda 2030 daher von administrativen Aufgaben zu entlasten. Der Erfolg und die Wirksamkeit von Projekten ergeben sich nicht ausschließlich aus der Erfüllung formaler Prozesse, sondern aus den Wirkungen der Partnerschaftsprojekte.

Die Weiterleitung von Zuwendungsmitteln in das Ausland ist über beliebigen Dienstleister:innen theoretisch möglich, aber sicher nicht ganz einfach. Das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten oder der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) fördern ebenfalls Auslandsprojekte aus Haushaltmitteln des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch hier entsprechende Ansätze und Lösungen gefunden worden sind, die mit dem Zuwendungsrecht vereinbar sind. Eine direkte Auslandsfinanzierung des Auswärtigen Amtes ist nur im Rahmen des Kleinprojektfonds der Botschaften bekannt. Der DAAD nutzt ebenfalls den Weg der privatrechtlichen Weiterleitung. Aus Sicht der Zuwendungsgeber:innen und Management der Förderinstrumente ist dies ein gangbarer Weg. Die Zahlungsabwicklung kann in einer dezentralen Struktur (jede Kommune ist für die Weiterleitung der Projektmittel verantwortlich) nur mit erheblichen Mehraufwänden sichergestellt werden. Aus Sicht der Kommunen böte die Bündelung der vertraglichen Vereinbarungen und die direkte Zahlungsabwicklung über die SKEW/EG mit den Partnerkommunen im Globalen Süden weitere Skalen- und Lerneffekte in der kommunalen EZ.

Oftmals sind Ausschreibungen, Antragsformulare, Weiterleitungsverträge und andere relevante Dokumente nicht auf Englisch oder der Projektsprache bei der SKEW/EG abrufbar bzw. leicht auffindbar. Dies stellt sowohl die Süd-Kommune als auch die Nord-Kommune vor Herausforderungen in Bezug auf die Übersetzungsleistung und bringt weitere Prozessverzögerungen mit sich. Das Dokumentenangebot in den gängigen Projektsprachen sollte Teil der Leistung und Beratung der SKEW/EG sein. Darüber hinaus sollten die Dokumente übersichtlich abgelegt und niedrigschwellig zugänglich gemacht werden. Die Übersetzungsleistung und Vermittlung von Rechtsberatungsangeboten durch die SKEW/EG sind den befragten Kommunen weitestgehend unbekannt. Die Angebote sollten daher stärker beworben werden, sodass diese Beratungsangebote auch stärker genutzt werden. Letztlich ist darüber nachzudenken, wie die Unterstützung der Kommunen in rechtlichen Fragen stärker in die Beratungsangebote der SKEW/EG verankert werden kann.

Die identifizierten Lösungsansätze für die prozessualen Hürden motivieren die **Vereinfachung der Förderpraxis durch kontextsensible Förderrichtlinien und Flexibilisierung des Förderprozesses für die Kommunen**. Die personellen Kapazitäten zur Antragstellung, Umsetzung und Nachbereitung sind in den meisten Kommunen nicht gegeben. Dennoch möchten sich Mitarbeitende in den Kommunen in der EZ engagieren und leisten dies zum Teil *zusätzlich* zum Tagesgeschäft. Die Programme zur personellen Unterstützung adressieren einen relevanten Bedarf in der kommunalen EZ und stärken die Umsetzungsbeiträge der Kommunen zur Erreichung der Agenda 2030. Während der Umsetzung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland kommt es durch externe Schocks (z. B. Naturkatastrophen, Regierungswechsel) und

unvorhersehbaren Entwicklungen (z. B. wechselnde Ansprechpartner:innen, Verzögerungen bei der Beschaffung) oftmals zur Veränderung der Rahmenbedingungen. Diese können sich trotz guter Planung und Risikoversorge zu echten Herausforderungen für die Projektleitenden und letztlich für die Kommunen und die SKEW/EG entwickeln. Stetig muss angepasst und nachjustiert werden. Das kostet in erster Linie Zeit und Mühe.

Die Finanzierung der Eigenanteile und die Freistellung von Personal ist besonders für kleine Kommunen eine Herausforderung. Kommunale Partnerschaftsprojekte im Ausland werden in vielen Kommunen trotz Förderangeboten meist ehrenamtlich, also »on top« geleistet, weil Personalmittel in den Programmen zur finanziellen Unterstützung nicht gefördert werden. Die Verwaltungskostenpauschale in Höhe von sieben Prozent reicht in der Regel nicht aus, um die anfallenden Personal- und Verwaltungskosten zu decken. Allerdings zeigt die Wirksamkeitsdebatte der letzten zwanzig Jahre, dass das Eigeninteresse, z. B. in Form von Eigenbeiträgen der Projektpartner:innen, wichtig für die langfristige Tragfähigkeit der Partnerschaftsarbeit ist. Die Eigenmittel sollen gemeinschaftlich von der Süd- und Nordkommune getragen werden. Das gemeinsame Einbringen eigener Ressourcen bezeugt ein Commitment der teilnehmenden Kommunen, welches echtes Interesse an der kommunalen EZ und einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe erkennen lässt und so die Bedingungen für eine auf lange Sicht ausgelegte, partnerschaftliche Zusammenarbeit stabilisiert.

Ehrenamtliche Strukturen sind tragende Säulen – auch in der kommunalen EZ. Sie haben in der Tendenz aber immer weniger Zulauf – die Verstärkung und Ausweitung der Zusammenarbeit mit der Partnerkommune ist also besonders herausfordernd. Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit sollten nachhaltig und resilient aufgebaut werden ohne die Kommunen als einzige Akteursgruppe in der kommunalen EZ zu etablieren. Nur so kann die Erreichung der Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung sichergestellt werden. Auf staatlicher Ebene sind Kommunen, Länder und Bund daher gleichermaßen gefordert Beiträge zu leisten. Der Professionalisierung und Stärkung der Wirksamkeit in der kommunalen EZ würde es helfen, die kontextspezifischen Rahmenbedingungen der Partnerschaftsprojekte im Ausland in der Förderpraxis und dem Förderprozess anzuerkennen.

Das Zuwendungsrecht sowie weitere Rechtsbereiche definieren die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Förderbedingung im Kontext der kommunalen EZ. Weitergehende Reformen im Zuwendungsrecht sind nicht ohne weiteres möglich. Eine Anpassung des Zuwendungsrechts ist nur mit dem Einverständnis aller Bundesressorts möglich. Diese Einstimmigkeit stellt eine Herausforderung dar. Das Zuwendungsrecht habe in erster Linie eine »dienende Funktion«. Die Auslegung von Ermessens- und Gestaltungsspielräumen geht daher von den Bundes- und Landesministerien aus. Das BMZ kann über den Erlass von Förderrichtlinien einige der adressierten Herausforderungen bereits im Vorfeld abmildern. Hierzu gehören die Förderung von Verbundprojekten, die Anerkennung von Ehrenamt in der Darstellung von Eigenmitteln, Anerkennung von Pauschalen, die Anpassung von Vergabegrenzen, die Differenzierung der Anforderungen nach Projektgrößen oder die Anerkennung einfacher Verwendungsnachweise. Diese Möglichkeiten werden in der aktuellen Praxis der Bekanntmachungen nicht in den privatrechtlichen Weiterleitungsverträgen der SKEW/EG an die Kommunen umgesetzt. Förderrichtlinien bieten Orientierung bei der Steuerung von Entscheidungen und der Begleitung in der Förderpraxis. Die Vorschriften und Auflagen sollen den Verwendungszweck ermöglichen und ihn nicht behindern. Daher ist zu prüfen, ob einfachere Lösungen die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Haushaltsmittel sicherstellen können. Bürokratische Lasten sind zu verhindern und praxistaugliche Lösungen für Förderpolitik, Management der Förderinstrumente durch SKEW/EG und Durchführung in den Kommunen zu finden.

Die Flexibilisierung der Umsetzungsmöglichkeiten wurde immer wieder als vielversprechendes Handlungsfeld genannt. Komplexe und langfristige Projekte sollten entlang von Meilensteinen geplant und »agiler« gesteuert werden. Ober-, Zwischen- und Unterziele blieben als Planungs- und Orientierungspunkte erhalten, lediglich die Projektsteuerung und Priorisierung der Maßnahmen folge einer situativeren Handlungslogik. Das Zuwendungsrecht schließt Kettenförderung¹⁷ grundsätzlich aus, aber die Bewilligung von mehrjährigen Vorhaben ist praktisch möglich. Langfristige Projektplanungshorizonte in Form längerer Projektlaufzeiten (z. B. bis zu fünf Jahren) wären hilfreich. Entsprechende Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt müssten dafür angepasst werden. In der Forschungsförderung werden Programme zunehmend entlang von Phasen strukturiert: Vernetzung, Konzeptentwicklung, Umsetzung und Verstetigung der Zusammenarbeit. Das Erreichen der Meilensteine qualifiziert die Zuwendungsnehmer:innen für die Anschlussfinanzierung in der nächsten Förderphase. Die Übertragung dieser Förderlogiken auf die kommunale Partnerschaftsarbeit im Ausland ist denkbar.

Die Nebenbestimmungen sollten so einfach wie möglich gehalten werden. Die Projektförderung an Gebietskörperschaften unter Anwendung der ANBest-GK böte aus Sicht der Kommunen einige Vorteile. Die befragten Zuwendungsrechtsexpert:innen sind jedoch der Auffassung, dass die ANBest-GK nicht in der aktuellen Förderarchitektur zulässig sei. Die Kommunen müssten Letztempfängerin der Projektförderung sein, das vermutlich in der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit über eine beliebige Dienstleister:in sichergestellt werden kann. Damit bleibt zunächst keine Alternative zur Anwendung der ANBest-P, weil die kommunale EZ auf Projektzuwendungen über die EG an die Kommunen erfolgt. Förderrichtlinien können die Besonderheiten der EZ aufgreifen und nach dem Vorbild der ANBest-GK die Vergabegrenzen oder die Fristen für die Erstellung der Verwendungsnachweise angepasst werden. Eine Vereinfachung und Flexibilisierung der Förderpraxis läge in der Anpassung des Abruverfahrens der Fördermittel auf das Modell der »Vorfinanzierung«. Die Kommune finanziert einen Teil der Projektkosten vor und ruft nur noch die tatsächlichen Kosten bei der SKEW/EG ab. Die Inanspruchnahme von Kassenkrediten könnten als abrechenbare Kosten anerkannt werden. Bei kleinen Projekten könnten z. B. zwei feste Zahltermine vereinbart werden.

Die kommunale EZ ist auf ehrenamtliche Strukturen angewiesen. Die engagierten Kommunen haben in den meisten Fällen politischen Rückhalt. Trotzdem ist es herausfordernd die geforderten Eigenmittel einzubringen sowie stabile und kompetente Unterstützungsstrukturen über Fachbereiche hinaus aufzubauen. Förderrichtlinien können diese Besonderheiten aufgreifen und Ausnahmeregelungen regeln, etwa Ehrenamt anerkennen und diese Leistungen über plausible Pauschalen in die Finanzplanung der Vorhaben einbeziehen. Die Anrechnung von Eigenleistungen ist im Zuwendungsrecht nicht ausgeschlossen. Diese Eigenleistungen müssen aber monetär bewertet werden, z. B. könnte sich die Höhe für eine Ehrenamtspauschale aus dem Mindestlohn ableiten.

Darüber hinaus sollte an einer stärkeren Differenzierung der Anforderungen (Antragstellung, Verwendungsnachweise) nach Projektgrößen gearbeitet werden. Kleine Projekte ermöglichen einen niedrighwelligen Einstieg in die kommunale EZ. Die Förderpraxis, Abläufe und Strukturen im Partnerland können auf diesem Weg erlernt und die Zusammenarbeit erprobt werden. Um einen einfachen und unbürokratischen Zugang in die EZ zu ermöglichen, sollten kleine Projekte¹⁸ einfacher und unbürokratischer

¹⁷ Gemeint sind wiederkehrende Projektzuwendungen. Grundsätzlich kann hier die Frage gestellt werden, ob die Annahmen des Haushalts- und Zuwendungsrecht den praktischen Anforderungen gerecht werden kann.

¹⁸ Das Zuwendungsrecht ermöglicht gewisse Vereinfachungen bei Projektvolumina kleiner 25 TEUR und kleiner 50 TEUR.

beantragt und abgerechnet werden können als Großprojekte. Grundlage und Spielraum für die Regelsetzung der zu erbringenden Leistungen und Prüfungen bietet eine entsprechende Förderrichtlinie. Grundsatz bleibt die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Mittelbewirtschaftung über den gesamten Prozess, nicht einzelne Kostenpositionen.

Die identifizierten Lösungsansätze für die ressourcenbezogenen Hürden motivieren die **Weiterentwicklung der Förderangebote durch Förderung von Personalstellen und Verbundvorhaben**. Die EZ-Arbeit ist »keine klassische Verwaltungsarbeit«. Aufgrund der Unterschiede und größtenteils Unkenntnis der Rahmenbedingungen in Deutschland und in den Partnerländern ist davon auszugehen, dass die Verwaltungs- und Koordinationskosten (finanzielle und personelle Ressourcen) internationaler Vorhaben höher einzuschätzen sind als vergleichbare nationale Vorhaben. Das Fachwissen zur Planung, Bewirtschaftung von Projektmitteln und Umsetzung von kommunalen Partnerschaftsprojekten im Ausland liegt nicht zwingend in den Kommunen. Dies führt bereits bei der Antragsstellung zu Herausforderungen für die Antragsteller:innen. Zum einen müssen globale Ziele in die kommunale Ebene und letztlich die Projektlogik übersetzt werden, z. B. Darstellung der intendierten Wirkung und Ableitung geeigneter Maßnahmen und Ziele, um diese zu erreichen. Zum anderen erfordert die Arbeit ein hohes Gespür für Zusammenarbeit und Wissensmanagement zwischen verschiedenen Akteur:innen aus dem In- und Ausland.

Die EZ als freiwillige Aufgabe hat in vielen Kommunen einen politisch schweren Stand. Aufgrund von Kapazitätsgrenzen kann es dazu kommen, dass Mitarbeitende aus dem Bereich der EZ abgezogen werden, weil es andere Prioritäten im Bereich ihrer Pflichtaufgaben gibt. Die Mittelweiterleitung über die deutschen Kommunen erhöht die Komplexität, den administrativen Aufwand und das Risiko für Zuwendungsempfänger:innen zusätzlich. Die Weiterentwicklung der Förderarchitektur (siehe Ausführungen zu Weiterentwicklung der Förderarchitektur oben) könnte hier Abhilfe schaffen. In den 1990er Jahren sind in Deutschland viele Bereiche der Daseinsvorsorge privatisiert worden, im Ausland ist dies zum Teil noch stärker ausgeprägt. Daher arbeitet die Kommunalverwaltung regelmäßig mit anderen Organisationen innerhalb und außerhalb der Kommune zusammen. Die Verbundförderung könnte den administrativen Aufwand und das Risiko der Mittelweiterleitung für die Kommunen deutlich reduzieren. In der Forschungsförderung ist die Verbundförderung üblich, insbesondere in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Öffentliche Forschungseinrichtungen erhalten in der Regel die Vollkosten für Personal und Sachmittel erstattet, Universitäten erhalten zusätzlich sogar eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 20 Prozent, um die administrativen Aufwände zu finanzieren. Die Privatwirtschaft und weitere Umsetzungspartner:innen erhalten eine Anteilfinanzierung. Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft können in Einklang mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) bis zu 50 Prozent der Projektkosten gefördert bekommen.

Diese Praxis könnte auch auf die kommunale EZ übertragen werden. Die Verantwortungsteilung zwischen den Projektpartner:innen könnte über die Förderung von Verbundprojekten erfolgen und die Lernerfolge integrativ gestaltet werden. So können sich die Fachbereiche der Nord- und Südkommunen fachlich und organisatorisch austauschen. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung und die zuständigen Projektträger nutzen in der Förderung internationaler Projektarbeit in der Regel ebenfalls das Modell der privatrechtlichen Weiterleitung der Projektmittel über die Forschungseinrichtungen. Es sind wenige Fälle bekannt, in denen Projektgelder unmittelbar in das Ausland fließen (z. B. Deutsch-Israelische Stiftung für wissenschaftliche Forschung und Entwicklung). Die gängige Praxis ist aus Sicht der Zielgruppe mit zusätzlichen administrativen Aufwänden verbunden. Es wird daher

empfohlen, eine für beide Seiten mit angemessenen administrativen Aufwänden und Risiken verbundene Lösung zu etablieren.

Die finanzielle Förderung von Ehrenamt und Personalstellen in kommunalen Partnerschaftsprojekten mit dem Ausland könnte dazu beitragen, nachhaltigere Strukturen für den Wissens- und Projekterhalt in den Kommunen aufzubauen. Die beantragten Personalmittel sind zweckgebundene Mittel, d. h. Mitarbeitende aus der Projektarbeit können nicht einfach abgezogen werden, sofern die Personalmittel abgerufen werden. Solange die Projektarbeit *zusätzlich* zum Tagesgeschäft geleistet wird, liegt es im Ermessen der handelnden Personen über Art und Umfang des Engagements zu entscheiden. Eine Verstetigung der Projektarbeit und eine strukturelle Verankerung der EZ in der Kommune über Personen, die das Thema vertreten, ist laut der befragten Kommunen wünschenswert. Diese zukünftig, langfristig verankerte Schlüsselstelle vernetzt und vertritt die Kommune nach Innen und Außen in Belangen der nachhaltigen, kommunalen EZ. Die Verankerung der SDGs, der Entwicklungszusammenarbeit und der Nachhaltigkeit sollte über diese Personen erfolgen. Der Stand und Grad der Einbringung und Vernetzung der jeweiligen Kommunen in nationalen und internationalen Netzwerken kann so stetig ausgebaut und nachjustiert werden. Gleichzeitig wird die Legitimation für nachhaltiges, internationales Engagement gestützt und die Aufmerksamkeit im Verwaltungsapparat selbst geschaffen. Dies könnte z. B. über eine dauerhafte Finanzierung von Personalstellen in den Kommunen erfolgen, die aber nicht einfach umzusetzen ist. Ein Ausbau der institutionellen Finanzierung ist nicht ohne weiteres möglich (siehe Ausführungen in Kapitel 3.1.). Die dauerhafte Bundes- oder Landesförderung bedingt eine Prüfnotwendigkeit, ob dies verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist. Auf kommunaler Ebene böte ein fester Haushaltsposten in Form einer festen Abgabe des kommunalen Haushalts einen Ansatz zur stärkeren Verankerung der EZ in den Kommunen. Ziel ist die Schaffung von festen Personalstellen und Budgetposten für die kommunale EZ – ähnlich wie die festen Personalstellen von Europabeauftragten. Festzuhalten bleibt, Bund, Land und Kommunen sind gleichermaßen gefordert hier Lösungen zu entwickeln.

Die identifizierten Lösungsansätze für die kompetenzbezogenen Hürden begründen die **Stärkung der Servicefunktion in der SKEW durch proaktive Betreuung und Kompetenzschulungen in Verwaltungs-, Kontext- und EZ-Wissen**. Die Bewusstseinserschaffung der Kompetenzvielfalt und die Verbesserung der Fähigkeitensicherung in den Kommunen bildet die Grundlage für ein gelingendes Wissensmanagement. Die Kompetenzanforderungen an eine Person, die in der kommunalen EZ engagiert ist, sind sehr divers und hoch. Für diese besondere Art der Arbeit bräuchte es ein umfangreiches Fähigkeits- und Kompetenzprofil. Die Profilanforderung ist komplex, eine verstärkte Unterstützung der kommunalen Akteur:innen durch die SKEW/EG in direkter und indirekter Form wäre sinnvoll. Engagierte Akteur:innen müssen sprachlich sicher sein sowie politisch-strategisch denken und planen können. Gleichzeitig koordinieren sie zivilgesellschaftliche Akteur:innen aber auch Fachbereiche in Verwaltung und Privatwirtschaft. Sie sollen weiteres Engagement fördern sowie interkulturelle Kommunikation und Verwaltungswissen mitbringen. Darüber hinaus sollten diese Kräfte ein ausgeprägtes Fachwissen mitbringen, wo hingegen für die Projektarbeit selbst weiche Kompetenzen gefragt sind. Verwaltungswissen, Fachwissen, Umsetzungs- und EZ-Wissen liegen oftmals nicht in einer Person.

Aktuell findet diese Einarbeitung in den Förderkontext ohne Begleitprogramm, also meist selbstständig durch die handelnden Personen in den Kommunen statt. Eine Öffnung der Seminarangebote sowie eine Sammlung von Praxiswissen und Wissensmanagement soll eine gleiche Qualifizierung und Kompetenzentwicklung für alle beteiligte Akteur:innen im In- und Ausland ermöglichen, sodass auf Augenhöhe zusammengearbeitet werden kann. Im Idealfall könnte eine interaktive Wissensplattform, in Form eines lebendigen

»Wikis« eingeführt werden, welches von allen teilnehmenden Akteur:innen nachhaltig gepflegt wird und von der SKEW/EG moderiert wird. Ziel ist es, dass Fähigkeiten des Projekt- und Fördermittelmanagement sowie der EZ-Arbeit geschult werden, sodass eine reibungslose, gute und langfristige Kooperation stattfinden kann. Um eine gute Basis für das gemeinsame Lernen zu schaffen, wird sich von Seiten der Kommunen eine direkte Projektbegleitung durch die SKEW/EG gewünscht. Die Idee von »Fliegenden Helfer:innen«, in Form von Beratungen in der deutschen Kommune vor Ort, pro-aktiver Unterstützung besonders von kleinen, aber auch in der EZ neuen Kommunen, wurde in den Interviews als hilfreiche, zukünftige Stütze im Prozess identifiziert. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass das Informations- und Qualifizierungsangebot der SKEW/EG breit gefächert ist, allerdings auch hier Ausbaupotenzial gesehen wird.

Die identifizierten Lösungsansätze für die kulturbezogenen Hürden begründen die **Etablierung einer systematischen Reflexions- und Lernkultur**. Eine Reflexion- und Lernkultur ist Grundlage für den Ausbau der Serviceleistung in der Projektförderung. Ein intra- (z. B. verschiedene kommunale Fachbereiche, etwa Internationales und Finanzen oder innerhalb der SKEW/EG) und interorganisationaler (z. B. Nord- und Südkommune bzw. SKEW/EG und Kommune) Lernprozess findet aktuell nicht explizit und systematisch statt. Eine Feedbackkultur wird von den Befragten in den Kommunen gewünscht, um einerseits voneinander zu lernen und andererseits Projekte nachhaltig zu begleiten und auszuwerten. Das Entwickeln einer gemeinsamen Haltung in der Organisation und die Vernetzung verschiedener Organisationen kann eine multiplikative Rolle auf das Engagement neuer und weiterer Akteur:innen in der EZ haben (in der Organisation selbst aber auch in Bezug auf weitere Zuwendungsnehmer:innen).

Hierzu gehört auch, dass Lernen als Erfolg bewertet wird; Fehler werden erkannt und konstruktiv gelöst. Gegenseitiges prozessuales voneinander Lernen und das Umsetzen innovativer Ideen sind dabei wichtige Faktoren. Eine Reflexions- und Lernkultur im Verwaltungssystem (Zuwendungsnehmer:innen und Zuwendungsgeber:innen) kann so angestoßen, weiterentwickelt und etabliert werden. Diese ermöglicht eine Verankerung von Wissen in allen Bereichen. Die Stärkung der Bildung für nachhaltige Entwicklung kann darüber hinaus Multiplikatoreffekte zwischen den Fachbereichen in den jeweiligen Kommunen im Globalen Süden und Globalen Norden anstoßen. Um ressourceneffektiv handeln zu können, sollte verstärkt auf Synergien gesetzt werden. Zum einen sollte eine stärkere Vernetzung der Kommunen und somit ein thematischer, struktureller und länderspezifischer Austausch gefördert werden, die eine Steigerung von Effizienz und Effektivität der Prozesse und Maßnahmen unterstützen. Zum anderen können Herausforderungen, Ideen und Lösungen zielgerichtet durch einen intraorganisationalen und interorganisationalen Lernprozess erarbeitet werden. Die breite Verankerung der kommunalen EZ in Kommune, Zivilgesellschaft und darüber hinaus sollte die nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 stärken. Das Ziel ist die Transformation hin zu einem nachhaltigen Lebens- und Wirtschaftsmodell.

6 Fazit und Ausblick

Die Agenda 2030 und die Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen verdeutlichen, dass globale Herausforderungen nur unter Einbezug staatlicher (Kommunen, Länder, Bund etc.), zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher sowie individueller Bemühungen, also mithilfe aller Akteursgruppen, gelöst werden können. Die vorliegende explorative Studie untersuchte die Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel der Partnerschaftsarbeit deutscher Kommunen mit Partnerkommunen im Globalen Süden. Die Untersuchungsergebnisse stützen die These, dass eine Weiterentwicklung der förderpolitischen Rahmenbedingungen sinnvoll ist. Die vorliegende Studie kann aufgrund des Studiendesign nicht auf alle Fragen fundierte Antworten geben. Weitere Untersuchungen wären z. B. notwendig, um die identifizierten Herausforderungen zu quantifizieren. Die zentralen Handlungsempfehlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Doppelfunktion der SKEW/EG klären: Das Modell der quasi-institutionellen Projektförderung der SKEW/EG ist aus zuwendungsrechtlicher Perspektive verbesserungswürdig. Die Doppelfunktion der SKEW/EG als Zuwendungsnehmerin gegenüber dem BMZ und Zuwendungsgeberin gegenüber den Kommunen und komplexe Förderarchitektur führt zu einer Rollen- und Verantwortlichkeitsdiffusion in der SKEW/EG. Die aktuelle Förderpraxis schränkt aus Sicht des Zuwendungsrechts die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Förderpolitik ein. Aus Sicht des BMZ sind die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten festgeschrieben und die Verfahren erprobt. Das Initiativrecht der Akteur:innen in der EZ bedingt, dass eine geringere Steuerungsfähigkeit (z. B. durch die Zweckbindung von Fördermitteln) ausgeübt und Eigeninitiative (z. B. Eigenanteile der Nord- und Südkommune) erwartet wird. Voraussetzung für eine Änderung der gängigen Förderpraxis ist, dass die Doppelfunktion der SKEW/EG geklärt wird. Aus Sicht des Zuwendungsrechts wäre es besser, wenn die SKEW/EG als beliebene Dienstleisterin¹⁹ des BMZ die Befähigung, Förderung und Begleitung der kommunalen EZ übernimmt. Die SKEW/EG soll nicht als Projektträgerin selbst in der Umsetzung kommunalen EZ aktiv werden.

Abbau von Förderketten im Inland durch die Förderung von Verbundprojekten: Das mehrstufige Zuwendungsverhältnis (privatrechtliche Weiterleitungsverträge) erhöht den administrativen Aufwand und Risiken für die Kommunen, insbesondere der Kommunen in Deutschland. Die Verbundförderung unter kommunaler Leitung könnte den administrativen Aufwand und das Risiko der Mittelweiterleitung in den Kommunen reduzieren. In der Forschungsförderung des BMBF ist die Verbundförderung üblich, insbesondere in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteursgruppen. Öffentliche Forschungseinrichtungen erhalten in der Regel die Vollkosten für Personal und Sachmittel erstattet. Die Privatwirtschaft und weitere Umsetzungspartner:innen erhalten eine Anteilsfinanzierung. Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft können in Einklang mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) bis zu 50 Prozent der Projektkosten gefördert bekommen. Diese Finanzierungspraxis (Vollkosten für Personal und Sachmittel und direkte Förderung der beteiligten Projektpartner:innen über die SKEW/EG als beliebene Dienstleisterin) könnte auf die kommunale EZ übertragen werden. Die Kommunen

¹⁹ In der Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes wird in diesem Zusammenhang häufig von einem beliebigen Projektträger gesprochen.

würden von der zeitintensiven Gestaltung und Überwachung der privatrechtlichen Weiterleitungsverträge mit der Partnerkommune und Partner:innen entlastet werden.

Direkte Finanzierung der ausländischen Projektpartner:innen über die SKEW/EG:

Die handelnden Personen in den Kommunen verfügen zum Teil nicht über das Wissen und die Kompetenzen, um die komplexe Förderarchitektur der kommunalen EZ zu verstehen und souverän in dieser zu agieren. Die fehlenden personellen Ressourcen in den Kommunen erschweren das kommunale Engagement in der EZ zusätzlich. Die Förderung von Verbundprojekten im Inland und direkte Finanzierung der Partnerkommune und Projektpartner:innen über die SKEW/EG könnte den administrativen Aufwand für die Kommunen in Deutschland senken, um die inhaltlichen Umsetzungsbeiträge dieser zu stärken. Voraussetzung für eine Änderung der gängigen Förderpraxis ist, dass die vertraglichen Vereinbarungen in der SKEW/EG gebündelt werden und die direkte Finanzierung von Partnerkommunen und Projektpartner:innen im Ausland ermöglicht wird.

Vereinfachung der Förderpraxis durch die Formulierung entsprechender Richtlinien:

Die administrativen Aufwände für die Beantragung, Durchführung und Nachbereitung kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland sind in Bezug auf die Umsetzungsanforderungen verhältnismäßig hoch. Die eingeschränkte Planbarkeit und spezifischen Rahmenbedingungen kommunaler Partnerschaftsprojekte im Ausland sind mit weiteren Aufwänden und Risiken für die Kommunen verbunden. Zur Vereinfachung der Förderpraxis ist zu prüfen, ob die Anerkennung von Pauschalen (z. B. für ehrenamtliche Beiträge), die Anpassung der Vergabegrenzen, die Anerkennung einfacher Verwendungsnachweise oder das Modell der »Vorfinanzierung« die administrativen Aufwände reduzieren. Die Unterscheidung der Anforderungen in der Beantragung und Nachbereitung von Partnerschaftsprojekten nach Projektgröße könnte die Kommunen weiter entlasten, z. B. im Hinblick auf Umfang und Detaillierung der Projektskizze oder die Akzeptanz einfacher Verwendungsnachweise bei »kleinen Projekten« bis 20000 oder 50000 Euro. Eine agilere Förderung entlang von Phasen (z. B. Vernetzung, Konzeptentwicklung, Umsetzung und Verstetigung der Zusammenarbeit), geknüpft an das Erreichen zentraler Meilensteine, greifen weitere Bedarfe der Vereinfachung und Planungssicherheit in den Kommunen auf.

Förderung von Personalstellen in Partnerschaftsprojekten ermöglichen:

Engagierte Mitarbeitende in den Kommunen sind treibende Kräfte der kommunalen Partnerschaftsprojekte im Ausland. Die bestehenden Förderangebote unterscheiden zwischen personellen und finanziellen Programmen. Die Förderung von Personalstellen ist in den finanziellen Programmen nicht vorgesehen. Die kommunale EZ ist keine kommunale Pflichtaufgabe und auf die Unterstützung der Kommunalpolitik, der Zivilgesellschaft und die Förderung des BMZ angewiesen. Die Finanzierung der Eigenanteile und die Freistellung von Personal für die Partnerschaftsarbeit sind für Nord- und Südkommunen herausfordernd, insbesondere für kleinere Kommunen. Die Wirksamkeitsdebatte der letzten 20 Jahre zeigt aber auch, dass das Eigeninteresse, z. B. in Form von Eigenbeiträgen der Projektpartner:innen, wichtig für die langfristige Tragfähigkeit der Partnerschaftsarbeit sind. Die Verwaltungskostenpauschale in Höhe von sieben Prozent bei den finanziellen Programmen reicht in der Regel nicht aus, um die anfallenden Personal- und Verwaltungskosten der Partnerschaftsarbeit zu decken. Die Rolle und Teilhabe von Kommunen kann ohne die Förderung von Personalstellen daher nicht substanziell gesteigert werden. In der Forschungsförderung des BMBF erhalten öffentliche Forschungseinrichtungen in der Regel die Vollkosten für Personal und Sachmittel erstattet. Universitäten erhalten zusätzlich eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 20 Prozent, um die administrativen Aufwände zu finanzieren. Diese Praxis könnte auch auf die kommunale EZ übertragen werden, z. B. durch die direkte Förderung von Personalstellen oder Anhebung der Verwaltungskostenpauschale.

Die Voraussetzungen zur strukturellen Verankerung der EZ in den Kommunen schaffen: Eine Verstetigung der Projektarbeit und eine strukturelle Verankerung der EZ in der Kommune über Personen, die das Thema vertreten ist laut der Befragten wünschenswert. Die dauerhafte Bundes- oder Landesförderung bedingt eine Prüfnotwendigkeit, ob die dauerhafte Finanzierung verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist. Auf kommunaler Ebene böte ein entsprechender Haushaltsposten in Form einer festen Position im kommunalen Haushalt einen Ansatz zur dauerhaften Verankerung der EZ in den Kommunen. Festzuhalten bleibt, dass Bund, Land und Kommunen gleichermaßen gefordert sind, gemeinsam Lösungen und tragfähige Finanzierungsmodelle zu entwickeln.

Stärkung der Servicefunktion und Begleitung der Kommunen durch die SKEW/EG: Die Kommunen wünschen eine direkte Projektbegleitung durch die SKEW/EG, um eine gute Basis für das gemeinsame Lernen zu schaffen. Bekanntmachungen, Antragsformulare, Weiterleitungsverträge und andere relevante Dokumente sind oftmals nicht auf Englisch oder der Projektsprache bei der SKEW/EG abrufbar bzw. *leicht* auffindbar. Dies stellt sowohl die Süd-Kommune als auch die Nord-Kommune vor Herausforderungen in Bezug auf die Abstimmung, Kommunikation und Kooperation auf Augenhöhe. Die Übersetzungsleistung der handelnden Personen bringt weitere Prozessverzögerungen und Missverständnisse mit sich. Das Dokumentenangebot in den gängigen Projektsprachen (Englisch, Französisch, Spanisch usw.) sollte Teil der Serviceleistung und Begleitung der SKEW/EG sein. Darüber hinaus sollten die Dokumente übersichtlich abgelegt und niedrigschwellig zugänglich gemacht werden.

Die Vermittlung von Übersetzungsleistungen und Rechtsberatungsangeboten durch die SKEW/EG sind vielen der befragten Kommunen nicht bekannt. Diese Angebote sollten besser beworben werden, sodass diese auch stärker genutzt werden. Letztlich ist zu prüfen, wie die Unterstützung der Kommunen in rechtlichen Fragen der internationalen Partnerschaftsarbeit stärker in die Beratungsangebote der SKEW/EG verankert werden kann. Die Idee von »Fliegenden Helfer:innen«, z. B. in Form von Beratungen in der deutschen Kommune vor Ort, pro-aktive Unterstützung besonders von kleinen, aber auch in der EZ neuen Kommunen, wurde als hilfreiche, zukünftige Stütze im Prozess identifiziert.

Etablierung einer systematischen Reflexions- und Lernkultur: Der Wissenstransfer und die systematische Dokumentation von praktischen Erfahrungen in der Projektarbeit und Bewirtschaftung von Zuwendungsmittel ist ausbaufähig. Dies betrifft die Arbeit in den Kommunen und der SKEW/EG gleichermaßen. Hierzu gehört beispielsweise, dass Lernen als Erfolg bewertet wird; Fehler werden erkannt und gemeinsam konstruktiv gelöst. Gegenseitiges prozessuales voneinander Lernen und das Umsetzen innovativer Ideen sind dabei wichtige Orientierungspunkte. Der Austausch von Praxiswissen und ein aktives Wissensmanagement soll eine gleiche Qualifizierung und Kompetenzentwicklung für alle beteiligte Akteur:innen sicherstellen und Missverständnissen vorbeugen. Eine interaktive Wissensplattform, in Form eines lebendigen »Wikis«, welches von allen teilnehmenden Akteur:innen nachhaltig gepflegt wird und von der SKEW/EG moderiert wird, kann das bestehende Format der Publikationen ergänzen.

Stärkung der Kompetenzentwicklung durch Weiterentwicklung der Qualifizierungsangebote der SKEW/EG: Die Kompetenzanforderungen an eine Person, die in der kommunalen EZ engagiert ist, sind sehr divers und hoch. Das Informations- und Qualifizierungsangebot der SKEW/EG ist breit gefächert, allerdings wird auch hier Ausbaupotenzial gesehen. Eine zielgerichtete Qualifizierung der kommunalen Akteur:innen aus dem In- und Ausland durch die SKEW/EG in direkter (Schulungen, Beratung vor Ort) und indirekter Form (regions- und themenspezifische Praxisleitfäden, Checklisten, Wikis) wäre sinnvoll. Hierzu zählen die Öffnung der

Seminarangebote für Teilnehmende aus allen relevanten Fachbereichen in der Nord- und Südkommune. Die vorliegende Studie kann keine fundierten Antworten zu Formaten, Methoden und Inhalten liefern. Die Möglichkeiten und Grenzen sind in einer weiteren Untersuchung zu analysieren und bewerten.

Die konkrete Umsetzung der oben genannten Handlungsempfehlungen kann und sollte in enger Abstimmung mit den zentralen Akteur:innen erfolgen. Der Partnerdialog wird idealerweise wissenschaftlich begleitet. Die Umsetzung ist in einen kohärenten Strategierahmen einzubetten, um die Stärkung der Teilhabe und Umsetzungsbeiträge der Kommunen zur Erreichung der Zielsetzungen der Agenda 2030 sicherzustellen. Die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen bildet dabei den übergeordneten Strategierahmen. Die Operationalisierung der Agenda 2030 erfolgt derzeit in zahlreichen Teilstrategien auf den unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen und Handelnde in den Partnerschaftsprojekten). Die systematische Vernetzung dieser Teilstrategien und gemeinsame Ausformulierung von Bedarfen, Zielen, Strukturen, Prozessen, Rollen und Verantwortlichkeiten in der kommunalen EZ, z. B. in Form einer »Kommunenstrategie«, sollte weitere Synergie- und Umsetzungspotenziale heben.

Der Partnerdialog dient der weiteren Konkretisierung zur Weiterentwicklung der Förderpraxis in der kommunalen EZ. Hierbei sollte konkret über Bedarfe, Ziele und Fähigkeiten diskutiert werden und gemeinsam Maßnahmen, Zeithorizonte und Verantwortlichkeiten für die Umsetzung festgelegt werden. Ob diese Maßnahme ausreichend ist, sollte fortlaufend geprüft und im Bedarfsfall angepasst werden.

7 Anhang

Übersicht der empirischen Erhebungen

Fokus	Übersicht der empirischen Erhebungen
Kommunale Akteur:innen	14 leitfadengestützte Interviews (ca. 60 Min) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunen (10 Gesprächspartner:innen) ▪ Ehrenamtliche Botschafter:in für kommunale Entwicklungszusammenarbeit (1 Gesprächspartner:in) ▪ Deutscher Städtetag (1 Gesprächspartner:in) ▪ Deutscher Landkreistag (1 Gesprächspartner:in) ▪ Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen VENRO (1 Gesprächspartner:in)
Förderpolitik und -management	11 leitfadengestützte Interviews (60-90 Min) <ul style="list-style-type: none"> ▪ BMZ (4 Gesprächspartner:innen) ▪ Servicestelle Kommunen in der Einen Welt SKEW (3 Gesprächspartner:innen) ▪ Bundesverwaltungsamt (1 Gesprächspartner:in) ▪ Bundesrechnungshof (1 Gesprächspartner:in) ▪ Landesrechnungshof NRW (1 Gesprächspartner:in) ▪ BMF (1 Gesprächspartner:in) ▪ Zuwendungsexpert:in (1 Gesprächspartner:in)
Förderkontext kommunale EZ	2 narrative Interviews (60-90 Min) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit DEval (2 Gesprächspartner:innen) ▪ Deutsche Institut für Entwicklungspolitik DIE (2 Gesprächspartner:innen)
Teilnahme an SKEW-Seminaren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Online Fachseminar »Von der Idee zur Strategie Ziele Inhalte und Prozesse« am 9.11.2021 ▪ Online Seminar »Vergaberechtliche Schulung: Nachhaltige Beschaffung - Nachweise für soziale Kriterien« am 24.11.2021 ▪ Online Seminar »Projektdurchführung erfolgreich gestalten« am 24./25.11.2021 ▪ Online Seminar »Einstiegsseminar Entwicklungspolitische Handlungsoptionen für hessische Kommunen« am 29.11.2021

Quelle: Eigene Darstellung, Fraunhofer IMW

Tabelle 3: Programme zur finanziellen Unterstützung der kommunale Partnerschaftsarbeit im Ausland

	Förderprogramm für Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP)	Kleinprojektfonds kommunale Entwicklungspolitik (KPF)	Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte (Nakopa)
Förderzweck	Unterstützung für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte für entwicklungspolitische Partnerschaftsverbände.	Einstiegshilfe, zum Beispiel Anbahnungs- und Delegationsreisen und Engagement in der deutschen Kommune	Projekte in kommunalen Partnerschaften
Fördernehmer:innen	Kommunen, die Partner im Programm »Kommunale Klimapartnerschaften« der SKEW von Engagement Global sind.	Kommunalverwaltungen inklusive ihrer Eigen- und Regiebetriebe und Kommunalverbände, wenn sie eine steuerbegünstigte Körperschaft nach §§ 51 AO ff. oder juristische Personen des öffentlichen Rechts sind	Kommunalverwaltungen und Kommunalverbände, wenn sie eine steuerbegünstigte Körperschaft nach §§ 51 AO ff. oder juristische Personen des öffentlichen Rechts sind.
Förderzeitraum	Max. 39 Monate	Max. 12 Monate	Max. 36 Monate
Förderhöhe	100.000 - 500.000 Euro Anteilfinanzierung: 90% gefördert, 10% Eigenmitteln oder Drittmitteln.	1.000 - 50.000 Euro Anteilfinanzierung: 90% gefördert, 10% Eigenmitteln oder Drittmitteln.	50.000 - 500.000 Euro Anteilfinanzierung: 90% gefördert, 10% Eigenmitteln oder Drittmitteln.
Förderfähige Kosten	Unbare Eigenleistungen sind nicht anrechenbar Sachkosten Verwaltungspauschale 7 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.	Sachkosten. Verwaltungspauschale 7 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben	Unbare Eigenleistungen sind nicht anrechenbar. Sachkosten Verwaltungspauschale 7 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben

Quelle: Eigene Darstellung nach (SKEW, 2022b), Fraunhofer IMW

Tabelle 4: Programme zur personellen Unterstützung der kommunalen Partnerschaftsarbeit im Ausland

	Fachkräfte für kommunale Partnerschaften weltweit (FKPW)	Koordination kommunaler Entwicklungspolitik (KePol)
Förderzweck	Europäische oder lokale Fachkräfte, die in der Partnerkommune arbeiten sollen.	Eine Koordinationsstelle in deutscher Kommunalverwaltung für entwicklungspolitisches Engagement.
Fördernehmer:innen	Kommunen mit etablierten Partnerschaften, sowie Kommunen, deren Partnerschaft sich noch im Aufbau befindet/ Kommunale Partnerschaften.	Kommunalverwaltungen inklusive ihrer Eigen- und Regiebetriebe und Kommunalverbände, wenn sie eine steuerbegünstigte Partnerschaft nach §§ 51 AO ff. oder juristische Personen des öffentlichen Rechts sind.
Förderzeitraum	Zwei bis vier Jahre	24 Monate mit Verlängerungsmöglichkeit.
Förderhöhe	Deutsche Kommunen leisten keinen finanziellen Beitrag. Bei Partnerkommune im Ausland können Kosten entstehen, beispielsweise durch die Einrichtung eines Arbeitsplatzes für die Fachkraft.	Anteilfinanzierung: 90% gefördert, 10% Eigenmitteln oder Drittmitteln.
Förderfähige Kosten	Personalkosten: Die FKPW-Förderung konzentriert sich auf die Fachkraftstelle an sich und finanziert (teilweise) das Gehalt/Unterhalt der Fachkraft sowie seine/ihre Fortbildungs- und Reisekosten. Die Förderung sieht keine Budgets für Begleitmaßnahmen vor. Verwaltungskostenpauschale 7% der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.	Personalkosten (Koordinationsstelle, Kosten für Begleitmaßnahmen bis 15.000 Euro in 24 Monaten) Verwaltungskostenpauschale 7% der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.

Quelle: Eigene Darstellung nach (SKEW, 2022b), Fraunhofer IMW

8 Literatur

- Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M. & Rietzler, K. (2019). *IW Policy Paper 10/19 Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!* Köln.
- BLA EZ. (2010). *Beschluss des Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. Oktober 2008 zur Kommunalen Entwicklungspolitik*. Berlin. Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit (BLA EZ).
- Blau, D. & Leibinger, B. (2021). *Das Haushaltsrecht des Bundes - Eine Einführung: Finanzverfassung, Haushaltssystematik, Haushaltsgrundsätze, Haushaltskreislauf*. Brühl.
- BMF. (2015a). *Bundshaushaltsplan 2015: Einzelplan 23*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Bundshaushaltsplan). Bonn, Berlin.
- BMF. (2015b). *Das System der öffentlichen Haushalte*. Berlin.
- BMF. (2019). *Bundshaushaltsplan 2019: Einzelplan 23*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Bundshaushaltsplan). Bonn, Berlin.
- BMF. (2021). *Bundshaushaltsplan 2021: Einzelplan 23*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Bundshaushaltsplan). Bonn, Berlin.
- BMZ. (o.J.). *Ziele der deutschen Entwicklungspolitik*. <https://www.bmz.de/de/ministerium/grundsaeetze-ziele/wirksamkeit-zusammenarbeit-59910>
- BMZ. (2015). *Gemeinsam Viele(s) bewegen: Aktionsprogramm zum bürgerschaftlichen Engagement in der Entwicklungspolitik*. Bonn, Berlin.
- BMZ. (2018). *Entwicklungspolitik 2030: Neue Herausforderungen - neue Antworten. BMZ Strategiepapier*. Berlin.
- BMZ. (2020). *Reformkonzept „BMZ 2030“: Umdenken - Umsteuern*. Bonn, Berlin.
- BMZ. (2022). *Lokal handeln, global wirken: Kommunen in der Entwicklungspolitik*. Bonn, Berlin.
- Bode, R., Ernst-Pörksen, M., Martin, O., Schmuck, K. & Vogt, G. (2018). *Impulspapier zur Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor*. Eschborn.
- Bogumil, J. & Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung* (3. Aufl.). Lehrbuch. Springer VS.
- Brand, S. & Steinbrecher, J. (2018). *Gut Ding will Weile haben! Warum rufen Kommunen Fördermittel nur zögerlich ab? KfW Research*. Frankfurt am Main.
- Brüning, C. (2011). § 44 Regie- und Eigenbetriebe. In T. Mann & G. Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (S. 149–171). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-540-77527-0_6
- Bundesregierung. (2021). *Kommunen als zentrale Akteure für eine nachhaltige Entwicklung: Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung Beschluss vom 14. Juni 2021*. Berlin.
- DESTATIS. (2010). *Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht*. Berlin, Wiesbaden.
- Dittrich, N. (2015). *Bundshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht - online: Kommentar* (1. Auflage). Rehm Verlag.
- Engagement Global. (2011). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2011: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2012). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2012: Lagebericht*. Bonn.

Literatur

- Engagement Global. (2013). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2013: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2014). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2014: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2015). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2015: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2016). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2016: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2017). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2017: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2018). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2018: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2019). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2019: Lagebericht*. Bonn.
- Engagement Global. (2020). *Jahresabschlussbericht Engagement Global gGmbH 2020: Lagebericht*. Bonn.
- Flasche, K., Lammers, P., Nolting, S., Drügemöller, R., Kicker, A., Heinrichs, H., Laws, N., Szymorek, L. & Wiesner, V. (Hrsg.). (2019). *Nachhaltigkeit gewusst wie: Hinweise von Kommunen für Kommunen [Sonderheft]*.
- Flick, U. (2021). *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung* (10. Aufl.). *rororo Rowohlt's Enzyklopädie: Bd. 55694*. Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Freitag, M. (2010). *Projektkommunikation: Strategien für temporäre soziale Systeme* (1. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93167-8>
- Fröhlich, K. & Lämmlein, B. (2009). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise*. Bonn.
- Fröhlich, K. & Lämmlein, B. (2009). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise. Discussion paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: Bd. 2009, 1*. Dt. Inst. für Entwicklungspolitik. http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3314/pdf/DP_1.2009.pdf
- Geißler, R. (2021). *Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt.: Die Verfahren sind entscheidend*. Berlin.
- Geißler, R. & Niemann, F.-S. (2016). *Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen*. Gütersloh.
- GIZ. (2016). *Multi-Akteurs-Partnerschaften im Rahmen der Agenda 2030: Eine praxisorientierte Analyse von Potentialen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren*. Bonn.
- Hammerschmid, G., Raffer, C., Palaric, E., Skiera, C. & Holler, F. (2019). *Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren: Studie an die Geschäftsstelle der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren*. Berlin.
- Hermanns, K. (2002). *Die Lokale Agenda 21: Herausforderung für die Kommunalpolitik*. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/25696/die-lokale-agenda-21/>
- Hoxtell, W. (2016). Multi-Stakeholder Partnerships and the 2030 Agenda Challenges and options for oversight at the United Nations.
- Joshi, A. & Row, H. (2009). The Role Of Context In Work Team Diversity Research: A Meta-Analytic Review. *Academy of Management Journal*, 52(3), 599–627.
- Jossin, J. & Peters, O. (2021). Status of the SDG implementation in German municipalities: Municipal contribution to the German Voluntary National Review.
- Krone, E. & Scheller, H. (2020). *KfW-Kommunalpanel 2020*. Frankfurt am Main.

- Madauss, B.-J. (2020). *Projektmanagement: Theorie und Praxis aus einer Hand* (8. Auflage). Springer Vieweg.
- Marelli, S. (2018). Lokal handeln – global wirken. *Themenzentrierte Interaktion*, 32(2), 170–178. <https://doi.org/10.13109/tzin.2018.32.2.170>
- Martens, J. & Obenland, W. (2017). *Die Agenda 2030: Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung*. Global Policy Forum; terre des hommes.
- Marschall, P., Wingens, C. & Dick, E. (2021). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland*. Bonn.
- Matz, M. (2002). Bericht des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung: Johannesburg (Südafrika), 26. August - 4. September 2002. <https://www.un.org/depts/german/conf/jhnnbrg/a.conf.199-20.pdf> (A/CONF.199/20).
- Möltgen-Sicking, K. & Winter, T. (2018). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft: Eine praxisorientierte Einführung. Elemente der Politik*. Springer VS.
- Mumm, G. (2016). *Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13855-4>
- Obenland, W., Geuchen, A., Körting, C., Staudt, E., Drillisch, H., Schubert, J., Abshagen, M.-L., Scholl, M., Kockmann, N., Klasen, R., Kleemann, S. & Grigat, S. (2018). *Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda 2018: So geht Nachhaltigkeit! Zivilgesellschaftliche Initiativen und Vorschläge für nachhaltige Politik*. Berlin, Bonn, Frankfurt a. M.
- OECD. (2015). *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264246157-de>
- OECD. (2016). *Localizing the SDGs: How Cities Can Help Achieve the 2030 Agenda*.
- OECD. (2019). *Decentralised development co-operation: Unlocking the potential of cities and regions*. Paris.
- OECD. (2021). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany*. OECD Publishing. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=6823822>
- Peralta, C. F., Lourenço, P. R., Lopes, P. N., Baptista, C. & Pais, L. (2018). Team development: Definition, measurement and relationships with team effectiveness. *Human Performance*.
- PWC. (2018). *Rechtsgutachten zur Förderstruktur der Engagement Global gGmbH*. Frankfurt am Main.
- Rudzio, W. (2019). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* (10. Aufl.). *Lehrbuch*. Springer VS.
- Salas, E., Passmore, J. & Rico, R. (Hrsg.). (2017). *Wiley-Blackwell handbooks in organizational psychology. The Wiley Blackwell handbook of the psychology of team working and collaborative processes*. Wiley-Blackwell. <http://onlinelibrary.wiley.com/book/10.1002/9781118909997>
- Schapira, P. (2007). *Bericht über lokale Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit: (2006/2235(INI))*.
- Scheller, K. (2016). *Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich* (2. Aufl.). *Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Bd. 10*. Kohlhammer.
- Schmid, S. R. (2016). *Erfolgsfaktor Team!? Ein multi-methodischer und multi-fallbezogener Ansatz zur empirischen Analyse von Bedingungsfaktoren erfolgreicher Teamarbeit*. Universitätsbibliothek Chemnitz.
- Scholz, I. (2014). *Zukunftscharta des BMZ – neue entwicklungspolitische Zielsetzungen* (Die aktuelle Kolumne). Bonn. https://www.die-gdi.de/uploads/media/Deutsches_Institut_fuer_Entwicklungspolitik_Scholz_24.11.2014.pdf

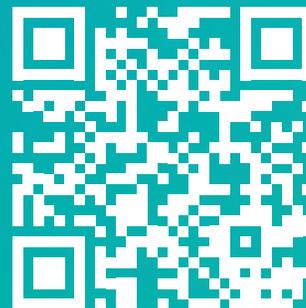
Literatur

- Schwanenflügel, M. von. (2015). *Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise* [Dissertation, Duncker & Humblot, Berlin]. Deutsche Nationalbibliothek.
- Schwarz, R. & Künzel, V. (2021). *Erfolgsbedingungen für transformative Multi-Akteurs-Partnerschaften*. Bonn.
- Schwedersky, T., Hermanns, K., Steckhan, H. & Kunert, L. (2020). *Institutionelle Evaluierung von Engagement Global*. Bonn.
- Schweitzer, M. & Dederer, H.-G. (2020). *Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht* (12. Aufl.). *Jura auf den [Punkt] gebracht*. C.F. Müller.
- SKEW. (2020). *2030 vor der Haustür: Kommunen, Fairer Handel und die neue Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen* (Nr. 44).
- SKEW. (2014). *Handreichung zur Kommunalen Entwicklungspolitik: Ein Theorie- und Praxisleitfaden* (Nr. 28). Bonn.
- SKEW. (2016). *Kommunale Entwicklungspolitik 1996–2016: 20 Jahre bundesweiter Service in Bonn*. Bonn.
- SKEW. (2020). *Finanzielle Unterstützung für kommunale Partnerschaften: Über die Schulter geschaut: Aus den Erfahrungen anderer lernen* (Nr. 57). Bonn.
- SKEW. (2022). *Themen - Beratung, Förderung und Information*. <https://skew.engagement-global.de/themen.html>
- Thelwall, M. & Maflahi, N. (2020). Academic collaboration rates and citation associations vary substantially between countries and fields. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 71(8), 968–978. <https://doi.org/10.1002/asi.24315>
- Trapp, J. H., Hanke, S., Riechel, R., Deffner, J., Zimmermann, M., Melina Stein, Felmeden, J. & Franz, A. (2019). *Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation*. Berlin.
- Treichel, K., Höh, A., Biermann Sven & Conze, P. (2016). Multi-Akteurs-Partnerschaften im Rahmen der Agenda 2030 Eine praxisorientierte Analyse von Potentialen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren.
- Tuckman, B. (1965). Developmental sequences in small groups. *Psychological Bulletin*, 63(6), 384–399.
- Tuckman, B. & Jensen, M. A. C. (1977). Stages of Small-Group Development Revisited. *Group & Organization Studies*, 2(4), 419–427.
- UN. (1992). *AGENDA 21 Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung*. Rio de Janeiro.
- UN. (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York.
- UN. (2020, 11. August). *Cities - United Nations Sustainable Development Action 2015*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>
- Wulle, H.-R. (2019). *Selbstlernheft zum Thema: Erfolgskontrolle bei Zuwendungen*. Brühl.

Kontakt

Manuel Molina Vogelsang
Telefon +49 341 231039-114
Fax +49 341 231039-9114
manuel.molina.vogelsang@imw.fraunhofer.de

Fraunhofer-Zentrum für
Internationales Management und
Wissensökonomie IMW
Neumarkt 9-19
04109 Leipzig
www.imw.fraunhofer.de



<https://www.imw.fraunhofer.de/de.html>