



UNTERSTÜTZUNG VON DEZENTRALISIERUNGS- MAßNAHMEN IN SUBSAHARA- AFRIKA DURCH DIE DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Evaluierungsbericht

2025

Diese Evaluierung untersucht die Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen in Subsahara-Afrika durch die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Über einen Zeitraum von mehr als 30 Jahren suchte die deutsche EZ den am Prinzip der Subsidiarität orientierten Transfer von Macht, Verantwortlichkeiten und Geldern sowie Steuerkompetenzen von der zentralstaatlichen auf die subnationale Ebene zu fördern.

Dabei hat die deutsche EZ immer wieder effektiv zur punktuellen Verbesserung der Ressourcenausstattung kommunaler Gebietskörperschaften, der Erhöhung der politischen Teilhabe auf lokaler Ebene, der Einführung partizipativer Planungsprozesse, der Rechenschaftslegung und der verbesserten Dienstleistungserbringung auf subnationaler Ebene beigetragen. Diese Wirkungen sind jedoch häufig nicht dauerhaft gewesen und Beiträge zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) sind nur selten nachweisbar.

Ein wichtiger Grund für diese begrenzte Wirksamkeit liegt in dem oft fehlenden Interesse zentralstaatlicher Akteure, Kompetenzen und Mittel an subnationale Einheiten abzugeben. Auch wenn Partnerregierungen formal erste Schritte in Richtung eines dezentralisierungsförderlichen Rahmens gingen, suchten sie gleichzeitig Kontrollverluste über subnationale Ämter, Mandate und Finanzen zu vermeiden. So führten politische Widerstände und fehlende Finanzausstattung für subnationale Gebietskörperschaften regelmäßig dazu, dass grundsätzlich relevante Maßnahmen keine staatsorganisationsrechtliche Verankerung erfuhren und der Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie zur Demokratisierung limitiert blieb.

Die Evaluierung empfiehlt dem BMZ diesen Entwicklungen konzeptionell und strategisch insofern Rechnung zu tragen, als zwischen sehr verschiedenen Partnerländern auf Grundlage von *Governance*-Einschätzungen und bisherigen Kooperationserfahrungen im Themenbereich unterschieden werden sollte. Diese Differenzierung ermöglicht eine Priorisierung von Partnerländern die reformorientiert sind, bei gleichzeitiger Flexibilität in der konkreten Implementierung. Zudem sollten BMZ, GIZ und KfW neue, übergreifende Lernformate schaffen, die geeignet sind, auf Grundlage von regelmäßigen Wirkungsbefunden die konzeptionelle Weiterentwicklung voranzutreiben. Das BMZ sollte sich schließlich um mehr gebergemeinschaftliches Engagement im Themenbereich bemühen, um extern gesetzten Anreizen für tiefgreifende institutionelle Reformen in Partnerländern mehr Nachdruck zu verleihen.

UNTERSTÜTZUNG VON DEZENTRALISIERUNGS- MAßNAHMEN IN SUBSAHARA- AFRIKA DURCH DIE DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Evaluierungsbericht

2025

IMPRESSUM

Verfasst von

Helge Roxin
Dr. Christoph Dworschak
Haik B. Gregorian
Gabriel Odin

Verantwortliche Teamleitung

Helge Roxin

Verantwortliche Abteilungsleitung

Dr. Stefan Leiderer

Layout

Zlatka Dimitrova, DEval

Lektorat

Dr. Marcus Klein
<https://www.marcusklein.org/>

Bildnachweis

Titelbild: Shutterstock, berni0004
Bildbeschreibung: Satellitengestützte Weltraumkarte, die Erde bei Nacht mit Elementen von der NASA-Karte für Lichtverschmutzung, 2019

Bibliografische Angabe

Roxin, H., C. Dworschak, H.B. Gregorian und G. Odin (2025), *Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen in Subsahara-Afrika durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Evaluierungsbericht. Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2025

ISBN 978-3-96126-251-9 (PDF)

Herausgegeben von

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

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

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

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

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

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

DANKSAGUNG

Die vorliegende Evaluierung wurde durch zahlreiche Personen und Organisationen unterstützt, denen wir unseren herzlichen Dank aussprechen möchten.

Zunächst danken wir allen Mitgliedern der Referenzgruppe, die durch fachliche Rückmeldungen während des gesamten Evaluierungsprozesses wichtige Impulse für die Evaluierung lieferten und zahlreiche Informationen und Dokumente bereitstellten. In der Referenzgruppe waren das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Durchführungsorganisationen vertreten.

Weiterhin möchten wir uns bei allen Mitarbeitenden des BMZ, der Durchführungsorganisationen sowie der zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen und ihrer Partner

organisationen bedanken, die im Rahmen von Interviews oder Gruppendiskussionen an dieser Evaluierung beteiligt waren. Ein besonderer Dank gilt allen Menschen aus den Partnerländern, die zur Datenerhebung und -analyse beigetragen haben. Wir danken zudem Andrew Chitembo, El Hadji Mor Lissa Dieng, Dr. Klaus Grütjen, Prof. Dr. Daniel Kweku Baah Inkoom, Prof. Dr. José Jaime Macuane, Dr. Akosua B.K. Amaka Otchere, Saidou Ouédraogo, Hadi Sidibe und Antonio Bai Siteo Júnior die allesamt als Gutachtende an der Evaluierung beteiligt waren, sowie unseren Peer-Reviewer Prof. Dr. Christof Hartmann und Dr. Alexander Kocks für ihre wichtigen Anmerkungen und Rückmeldungen während des gesamten Evaluierungsprozesses. Abschließend möchten wir uns herzlich bei Anette Köhler-Rahm für die wertvolle und kompetente Unterstützung über den gesamten Prozess hinweg bedanken, sowie bei Severin Klein, Lilith Gärtner, Laura Huerfano und Can Müllerthan für ihre engagierte und kompetente Mitarbeit.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Die Dezentralisierung von staatlichen Aufgaben in Ländern des globalen Südens ist in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein anhaltend relevantes Thema. Dabei geht es um einen am Prinzip der Subsidiarität orientierten Transfer von Macht, Verantwortlichkeiten und Geldern sowie Steuerkompetenzen von der zentralstaatlichen auf die subnationale Ebene. Fast alle Staaten Subsahara-Afrikas haben in den letzten 30 Jahren verschiedene Arten von Dezentralisierung durchlaufen. Viele von ihnen wurden hierbei anhaltend durch Maßnahmen der deutschen EZ unterstützt.

Sowohl die Dezentralisierungsmaßnahmen selbst als auch ihre Unterstützung durch die deutsche EZ in Subsahara-Afrika haben im Laufe der Zeit viele Veränderungen durchlaufen und unterschiedliche Schwerpunktsetzungen erfahren. Diese reichten von einer Verschlinkung der zentralen Regierungsbürokratie im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen der 1980er Jahre bis hin zur Schaffung neuer subnationaler Instanzen und Zuständigkeiten im Rahmen von Staatsreformen während der Demokratisierungswelle in den 1990er und 2000er Jahren.

In den letzten Jahren stagniert jedoch der Dezentralisierungsfortschritt in vielen Staaten Subsahara-Afrikas. In den meisten Staaten ist die Übertragung von Kompetenzen auf subnationale Instanzen gestoppt worden, in manchen gibt es beträchtliche Rezentralisierungstendenzen.

Entsprechend thematischen Schwerpunktverlagerungen veränderten sich auch die Ziele, die die deutsche EZ im Zeitverlauf mit der Unterstützung von Dezentralisierung in Subsahara-Afrika verfolgte – von Armutsbekämpfung über eine erhöhte Bürgerbeteiligung bis hin zu Impulsen für privatwirtschaftliche Entwicklung. **Anhaltender Fluchtpunkt der Maßnahmen der deutschen EZ blieb ein dienstleistungsorientierter, leistungsfähiger und effizienter Staat auf subnationaler Ebene, der seine Bürger*innen einbezieht und Impulse für sowohl eine verbesserte sozioökonomische als auch eine demokratischere Entwicklung zu setzen vermag.** Um dies zu erreichen, werden je nach Kontext unterschiedliche Maßnahmen zur Stärkung von administrativer, fiskalischer und politischer Dezentralisierung angestrebt.

Im Verlauf der Implementierung zeigte sich aber, dass sich das Verständnis von Dezentralisierung zwischen handelnden Akteuren der EZ und afrikanischen Regierungen unterscheidet. Die Zentralregierungen Subsahara-Afrikas unterstützen formal zwar häufig die Übertragung von Kompetenzen und Finanzen auf subnationale Einheiten. Gleichzeitig suchen jedoch viele ihre eigenen Interessen und ihren Machterhalt über die jeweiligen Dezentralisierungsprozesse durchzusetzen. So unterliegen Dezentralisierungsprozesse häufig einem Spannungsverhältnis: Das klare Bekenntnis deutscher EZ-Akteure zur politischen und finanziellen Dezentralisierung – und damit einer umfassenderen Mandatierung subnationaler Einheiten – steht dem Interesse der zentralstaatlichen Regierung zur Durchdringung des Staatsterritoriums gegenüber.

Angesichts der Länge und des anhaltend hohen Volumens der Unterstützungsmaßnahmen deutscher EZ war eine erste umfassende Evaluierung des Themenbereichs wichtig. Bis dato wurden Dezentralisierungsmaßnahmen fast ausschließlich mit Blick auf Einzelmaßnahmen und vor allem in Verbindung mit anderen Themen (etwa Armut oder Konflikt) untersucht. Eine übergeordnete Evaluierung, die auch die teils umwälzenden kontextuellen Veränderungen der letzten Dekaden in Subsahara-Afrika in Rechnung stellt, liegt nicht vor. Diese Evidenzlücke soll mit der vorliegenden Evaluierung geschlossen werden.

Im Gegensatz zur mitunter lückenhaften Begleitung von Dezentralisierungsmaßnahmen durch Evaluierungen der staatlichen Durchführungsorganisationen (DOs) ist der Korpus wissenschaftlicher Literatur zum Themenbereich sehr umfassend und ausdifferenziert. Der Fokus liegt allerdings weniger auf Maßnahmen der EZ als auf den Auswirkungen bereits vollzogener Dezentralisierungsprozesse. Die wissenschaftlichen Befunde attestieren dabei viele gemischte und stellenweise sogar negative Auswirkungen von Dezentralisierung, was die verbreitete Annahme eines grundsätzlichen Mehrwerts von Dezentralisierung infrage stellt. Jedoch sind die Untersuchungen oftmals länderspezifisch und auf bestimmte Teilaspekte beschränkt, was ihre Gültigkeit und Generalisierbarkeit begrenzt.

Evaluierungsgegenstand, Ziele und Zweck

Angesichts einer bislang fehlenden umfassenden Evaluierung des Themenbereichs Dezentralisierung wird in dieser Evaluierung der Evaluierungsgegenstand breit definiert – er erstreckt sich zeitlich von den 1990er Jahren bis in die heutige Zeit und geografisch auf ganz Subsahara-Afrika. Inhaltlich umfasst die Evaluierung eine Vielzahl von Dezentralisierungsmaßnahmen: von Kernbereichen der Unterstützung für Dezentralisierung, wie der Kapazitätssteigerung und finanziellen Ausstattung subnationaler Einheiten, bis hin zu sektoralen Dezentralisierungsmaßnahmen. Die Grenzen der Evaluierung liegen vor allem bei regionalen und multilateralen Maßnahmen, die nur am Rande untersucht werden, und einer weniger detaillierten Betrachtung des Zeitraums vor den 2000er Jahren. Trotzdem wird versucht, gerade lange Entwicklungslinien von Dezentralisierungsmaßnahmen nachzuzeichnen. Durch deren lange und prominente Förderung eignet sich der Themenbereich besonders gut, um das Lernverhalten deutscher EZ zu untersuchen.

Vor dem beschriebenen Hintergrund des großen Zeitraums und der Vielzahl unterschiedlicher Dezentralisierungsmaßnahmen in Afrika werden mit der Evaluierung zwei Hauptzwecke verfolgt:

- **Erstens wird in der Evaluierung die Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen der deutschen EZ für Dezentralisierung in afrikanischen Partnerländern bilanziert.** Mittels einer systematischen Analyse und einer eingehenden Bewertung des deutschen Engagements für Dezentralisierung sollen bestehende Wissenslücken geschlossen und Verbesserungspotenziale identifiziert werden. Dies soll insbesondere durch die Bewertung der Relevanz, Kohärenz, Effektivität und Nachhaltigkeit sowie des Impacts deutscher Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung geschehen.

- **Zweitens soll die Evaluierung anhand der Wirksamkeitsbefunde und Lernerfahrungen im Themenfeld Dezentralisierung dazu beitragen, Verbesserungspotenziale hinsichtlich der Lernfähigkeit der deutschen EZ zu identifizieren.** Die beschriebenen (entwicklungs-)politischen Veränderungen in afrikanischen Ländern werfen die Frage auf, in welchem Maße die deutsche EZ diese berücksichtigt und ihren Dezentralisierungsansatz entsprechend angepasst hat. Es wurden Zeitpunkte und Phasen für potenzielle Veränderungen identifiziert und Belege für etwaige Anpassungen in den Strategien und im Portfolio des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der von ihm beauftragten DOs gesammelt und analysiert.

Die Evaluierung soll mit beiden Komponenten einen Beitrag zur strategischen Weiterentwicklung des Themenfelds durch das BMZ und in der Folge der verbesserten Implementierung durch die beiden staatlichen Durchführungsorganisationen – die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – leisten. Der Adressat für die strategische Weiterentwicklung ist das BMZ – von der Leitungsebene über das Referat 210 für die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit mit Afrika bis hin zum Grundsatzreferat für *Governance*, G12.

Evaluierungsfragen

In der Evaluierung wird zwei übergeordneten Fragen nachgegangen: 1. Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Staaten erfolgreich (gewesen)? Diese Frage wird entlang der Kriterien des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) untersucht (OECD, 2021). 2. Inwiefern hat sich die deutsche EZ als „lernendes System“ erwiesen und relevanten Kontextfaktoren und Veränderungen Rechnung getragen?

Daraus ergeben sich die folgenden Evaluierungsfragen (EFs):

Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Staaten erfolgreich (gewesen)?

Evaluierungsfrage 1: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern relevant? (**Relevanz**)

Evaluierungsfrage 2: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten intern kohärent? (**interne Kohärenz**)

Evaluierungsfrage 3: Inwiefern wird die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern innerhalb der Partnerstaaten mit anderen Gebern (konzeptionell und operativ) abgestimmt? (**externe Kohärenz**)

Evaluierungsfrage 4: Inwiefern ist die Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen der Partnerländer durch die deutsche EZ wirksam? (**Effektivität und Impact**)¹

Evaluierungsfrage 5: Inwiefern sind die Wirkungen der deutschen EZ-Unterstützung dauerhaft? (**Nachhaltigkeit**)

Evaluierungsfrage 6: Welche Faktoren beeinflussen die Effizienz bestimmter Vorhabentypen und welche Sets von Wirkungsfeldern und -mechanismen erweisen sich als effizient? (**Effizienz**)

Die deutsche EZ als „lernendes System“

Evaluierungsfrage 7: Inwiefern hat sich die deutsche EZ als „lernendes System“ erwiesen und relevanten Kontextfaktoren und Veränderungen Rechnung getragen?

Evaluierungsdesign und Methoden

Für die Evaluierung wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt. Zum einen wurde auf Grundlage von Strategiedokumenten, Expert*innengesprächen, Workshops mit Mitgliedern der Referenzgruppe und einer Analyse des deutschen EZ-Portfolios eine generische Wirkungslogik für die Vielzahl von Dezentralisierungsmaßnahmen erstellt. Zum anderen wurden im Zeitverlauf (entwicklungs-)politische Veränderungen nachgezeichnet, die den Charakter von Dezentralisierungsmaßnahmen beeinflusst haben können.

In der Evaluierung werden im Wesentlichen vier Analysemethoden genutzt, um die Evaluierungsfragen zu beantworten:

1. Eine Portfolioanalyse der deutschen EZ, die der Erfassung und Eingrenzung des Gegenstands dient. Dies ist insbesondere aufgrund der Heterogenität des Themenbereichs wichtig, weil das EZ-Portfolio den Gegenstandsbereich nicht eindeutig vordefiniert.

2. Eine durch künstliche Intelligenz (KI) gestützte Synthese globaler wissenschaftlicher Literatur zum Themenbereich, ergänzt durch eine qualitativ vertiefende Literaturanalyse. Beides dient der Überprüfung, ob die Theorie des Wandels (TdW) empirisch trägt und wo Wissenslücken bestehen.
3. Eine (KI-gestützte) Evaluierungssynthese von publizierten Evaluierungen der staatlichen DOs zu Dezentralisierungsmaßnahmen in Subsahara-Afrika.
4. Fünf vertiefende Länderfallstudien in Burkina Faso, Ghana, Mosambik, Sambia und Senegal. Diese dienen einer theoriegeleiteten Überprüfung der konzeptionellen Validität der rekonstruierten Wirkungslogik und der Identifikation neuer Wirkungshypothesen.

Die Kombination dieser Ansätze ermöglicht nicht nur eine Triangulation von Evidenz über verschiedene Datenquellen hinweg, sondern auch einen komplementären Einsatz quantitativer und qualitativer Methoden.

¹ Erläuterung: Die vierte Evaluierungsfrage kombiniert die zwei OECD-DAC-Kriterien „Effektivität“ und „Impact“ unter Wirksamkeit. Eine konsistente Trennung von hochaggregierten Outcomes und entwicklungspolitischen Wirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen war zu Beginn der Evaluierung häufig nicht möglich. Außerdem kann von Sets an mehreren Wirkungen und Wirkmechanismen ausgegangen werden, die in der Gesamtschau Wirksamkeit begründen, nicht einzelne Outcomes.

Ergebnisse

1) Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Staaten erfolgreich (gewesen)?

Relevanz

Die deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung sind grundsätzlich an formalen Strategien und Bedarfen der Partner orientiert und bewegen sich in einem entwicklungs- politisch relevanten Bereich. Gleichzeitig gehen sie in ihrer Grundausrichtung auf eine umfassendere Dezentralisierung häufig am Verständnis der Partnerregierungen vorbei, die hauptsächlich eine Dekonzentration des Staats bei nur geringfügigen Mandatsübertragungen und Finanztransfers auf die lokale Ebene vorsehen. Im Ergebnis sind die Maßnahmen deshalb als größtenteils relevant einzustufen. Grundsätzlich zielen die Maßnahmen auf entwicklungspolitisch relevante Reformfelder in den Partnerländern, wenngleich die wissenschaftliche Evidenz dafür, dass Dezentralisierung per se zu sozio-ökonomischer Entwicklung oder der Stärkung demokratischer Strukturen beiträgt, uneinheitlich ausfällt. Zudem sind die Maßnahmen formal fast durchgängig an Strategien, Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer ausgerichtet. Dabei sind insbesondere die Vorhabenziele häufig im ausdrücklichen Interesse der Partnerländer und genießen eine hohe Wertschätzung. Andererseits führt materiell das oft fehlende politische Interesse zur Abgabe von Macht und Ressourcen von Zentralregierungen dazu, dass entscheidende politische und legislative Rahmenbedingungen für die Implementierung relevanter Maßnahmen in einem grundsätzlich entwicklungspolitisch relevanten Bereich nicht geschaffen werden. Die Analyse der wissenschaftlichen Literatur im Themenbereich zeigt, dass dieses Spannungsverhältnis nicht nur Wirkungsbeiträge der deutschen EZ begrenzt, sondern ebenso diejenigen anderer Kooperationsländer.

Der Interessenkonflikt zwischen Vertreter*innen deutscher EZ und Partnerregierungen hinsichtlich übergeordneter politischer Ziele hat sich über die Zeit hinweg nicht aufgelöst und wurde nach der Erreichung von ersten Etappenzielen seit Ende der 2000er Jahre zunehmend sichtbar: In fast allen Staaten erreichten die Dezentralisierungsprozesse, unterstützt durch die deutsche EZ, neben einer administrativen Dekonzentration

zunächst auch geringfügige politische Mandatsübertragungen und Finanztransfers. Während die deutsche EZ jedoch zumeist an Elementen weitergehender politischer Dezentralisierung festhält, scheint eine diesbezügliche Entwicklung in den meisten Ländern nicht möglich zu sein. Für dieses charakteristische, aber schwer aufzulösende Spannungsverhältnis hat die deutsche Seite bisher keinen strategischen Umgang gefunden. Anpassungen an die fehlende Bereitschaft zu politischer Dezentralisierung – etwa in Form eines Rückzugs auf die subnationale Ebene – sind häufig auf Vorhaben-, selten auf Länder- und überhaupt nicht auf übergeordneter strategischer Ebene zu beobachten.

Kohärenz

Die deutsche Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen ist größtenteils intern und extern kohärent. Maßnahmen sind weitgehend komplementär, arbeitsteilig umgesetzt und adaptiv an länderspezifische Kontexte angepasst. Dabei wird interne Kohärenz vor allem auf Vorhabenebene erreicht. Das Fehlen einer programmatischen Gesamtstrategie im Themenbereich mindert die Kohärenz teilweise und wurde darüber hinaus im Rahmen der Relevanzbewertung berücksichtigt. Innerhalb des deutschen EZ-Portfolios bestehen keine Zielkonflikte mit anderen Sektoren: Abstimmungen finden in der Regel statt und punktuell werden Synergien genutzt, speziell in Schwerpunktregionen und Pilotkommunen. Extern bleibt die Kohärenz mit anderen Gebern seit dem Rückzug einzelner Partner und abnehmender Budgethilfe hinter den zwischenzeitlich hohen Niveaus zurück. Deutschland nimmt jedoch nach wie vor im internationalen Geberkreis eine führende und wertgeschätzte Rolle im Themenfeld ein.

Wirksamkeit (Effektivität und Impact)

Deutsche Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung sind hinsichtlich lokal begrenzter Wirkungen größtenteils effektiv. Insbesondere bei der Verbesserung der Ressourcenausstattung kommunaler Gebietskörperschaften, der Erhöhung der politischen Teilhabe auf lokaler Ebene, der Einführung partizipativer Planungsprozesse, der Rechenschaftslegung und der verbesserten Dienstleistungserbringung auf subnationaler Ebene sind Wirkungen in unterschiedlichem Ausmaß nachweisbar. Maßnahmen in diesem Bereich bilden über die Zeit hinweg den Kern deutscher Unterstützungsmaßnahmen.

Von besonderer Bedeutung für den Themenbereich Dezentralisierung ist, dass Schwellenwerte innerhalb einzelner Wirkungsfelder erreicht werden müssen, um in anderen Wirkungsfeldern Effektivität zu ermöglichen (Wirkungssets). Beispielsweise erhöht sich die Rechenschaftslegung subnationaler Einheiten nur dann nennenswert, wenn diese ebenfalls über eine hinreichende Mittelausstattung und genügend Kapazitäten ihrer Mitarbeitenden verfügen.

Ein heterogenes Bild ergibt sich in der Analyse höher aggregierter Wirkungen. So sind punktuell eine verbesserte Leistungsfähigkeit subnationaler Gebietskörperschaften und eine verbesserte Dienstleistungsversorgung festzustellen, diese sind jedoch selten breitenwirksam und auch kaum über längere Zeit nachweisbar. Andere hoch aggregierte Wirkungen der TdW, wie eine höhere Autonomie lokaler Entscheidungen oder eine Steigerung politischer Teilhabe, sind häufig in den Anfangsjahren der Unterstützung zu beobachten gewesen, danach stagnierten sie aber oder waren teilweise sogar rückläufig.

Beiträge zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) sind nur selten nachweisbar. Während einzelne Komponenten, wie die Einführung performancebasierter Fonds, einen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung vieler Länder geleistet haben mögen, ist dieser jedoch nur schwer messbar. Bis auf wenige Ausnahmen sind über Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung weder nachweislich Konflikte reduziert noch zunehmend für Dezentralisierung förderliche rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen worden. Übergeordnete Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einzelner Länder oder zur Demokratisierung sind nur selten nachweisbar. In mehreren Fallstudienländern zeigt sich, dass Dezentralisierungsprozesse teilweise sogar dazu genutzt wurden, um die politische Teilhabe subnationaler Einheiten zugunsten stärkerer Kontrollelemente der Zentralregierung abzubauen (Rezentralisierungstendenzen in Ghana, Mosambik und zuletzt Burkina Faso). Ein möglicher Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung durch performancebasierte Fonds, die an subnationale Einheiten ausgeschüttet werden, ist durchaus plausibel, aber aufgrund einer Vielzahl miteinander interagierender Variablen nicht genau messbar und attribuierbar.

Nachhaltigkeit

Wirkungen der deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung sind kaum dauerhaft. Eine institutionelle und rechtliche Verankerung von Dezentralisierung mithilfe deutscher Beiträge gelingt im Zeitverlauf und in der Breite nur in geringem Maße. Ein Beitrag deutscher Unterstützungsmaßnahmen zur Verbesserung der Ausgangslage für Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften kann immerhin teilweise nachgewiesen werden. Insgesamt ist die Nachhaltigkeit der Maßnahmen vor allem deshalb stark eingeschränkt, weil zentralstaatliche Initiativen und Impulse für die nötige Ressourcenausstattung kommunaler Gebietskörperschaften weitgehend fehlen, ebenso wie rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für eine umfassende Dezentralisierung.

Erfolgreich konnte fast in allen unterstützten Ländern ein legislativer Rahmen für Finanzierungsschlüssel von Finanztransfers geschaffen werden, deren tatsächliche Zahlungen jedoch durchgängig nicht ausreichen, um die subnationalen Einheiten im Verhältnis zu den ihnen übertragenen Aufgaben adäquat auszustatten. Punktuell gelang es auch, über die kontinuierliche Begleitung von Gesetzgebungsprozessen und Dezentralisierungsstrategien einen Beitrag zu einem dezentralisierungsförderlicheren Rechtsrahmen zu leisten. Insgesamt fehlt in den meisten Ländern jedoch nach wie vor eine angemessene institutionelle Verankerung, gerade hinsichtlich politischer Dezentralisierung.

Zwar gelingt die Kapazitätsstärkung in dauerhaft unterstützten Pilotregionen häufig, jedoch scheitert dabei regelmäßig der Aufbau selbsttragender Strukturen. Institutionen, die eigens für die Kapazitätsstärkung von Angestellten der Kommunen vorgesehen sind, bleiben in der Regel ebenfalls von externer Finanzierung abhängig. Maßnahmen zur Verbesserung der Eigeneinnahmen von subnationalen Gebietskörperschaften sind zeitweise erfolgreich, aber nicht in der Fläche nachhaltig. Erfolge sind vor allem bei lokal begrenzten Wirkungen hinsichtlich der Einführung und Übernahme von Prozessen, Handbüchern oder Computersoftware zu verzeichnen.

Effizienz

Eine aussagekräftige Effizienzbewertung des identifizierten Portfolios ist angesichts der Komplexität des Evaluierungsgegenstands und der großen Heterogenität der Wirkungsbefunde in seiner Gesamtheit nicht möglich. Dementsprechend lassen sich mit Blick auf die Effizienz deutscher EZ-Maßnahmen zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen lediglich auf aggregierter Ebene Quellen für Ineffizienzen beziehungsweise Potenziale für Effizienzgewinne identifizieren. Das betrifft zum einen Verbesserungspotenziale für systemweites Lernen aus den langjährigen Erfahrungen in der Unterstützung von Dezentralisierung. Zum anderen gilt es für die über den Evaluierungszeitraum zu beobachtende Bilateralisierung der deutschen EZ in einem Themenfeld, in dem sie nur noch mit wenigen Kooperationspartnern agiert.

2) Die deutsche EZ als „lernendes System“

Die Zielsetzungen der deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung haben sich insgesamt den großen entwicklungspolitischen Veränderungen angepasst. Dabei wurde zunächst (seit der Demokratisierungswelle der 1990er Jahre) der Aufbau subsidiärer funktionierender staatlicher Institutionen, die an Kriterien der guten Regierungsführung und lokaler Partizipation ausgerichtet sein sollten, akzentuiert. Mit den Millenniumsentwicklungszielen (*Millennium Development Goals*) zu Beginn der 2000er Jahre erfolgte eine stärkere Ausrichtung von Dezentralisierungsmaßnahmen auf Armutsbekämpfung und vulnerable Bevölkerungsgruppen. Die Wirksamkeitsdebatte und die Paris-Accra-Busan-Agenda (2005–2011) brachte eine größere Betonung der *Ownership* von Partnerländern mit sich. Infolgedessen wurde Dezentralisierung häufig als Teil der Performance Assessment Frameworks von allgemeiner Budgethilfe und als *Governance*-Thema gemeinsam vereinbarter Reformen umgesetzt. Diese Verortung im Rahmen eines politischen Dialogs zwischen Entwicklungspartnern und Partnerländern endete mit dem Auslaufen der Budgethilfen in den 2010er Jahren. Seitdem ist ein Bruch zu verzeichnen. Einerseits zogen sich viele Entwicklungspartner aus dem Themenbereich Dezentralisierung zurück, und die multinationalen Dialogformate konnten nicht ersetzt werden. Andererseits deuten jüngere Entwicklungen auf einen verstärkten Einfluss autoritärer Regierungssysteme

und das Zurückdrängen demokratischer Regierungsformen hin. Damit erodieren zwei bisherige Eckpfeiler des Engagements im Bereich Dezentralisierung: das multilateral abgestimmte Vorgehen und die Grundausrichtung afrikanischer Regierungen auf einen Ausbau demokratischer Institutionen und Spielregeln. Auf beides ist bisher noch keine strategische Antwort der (deutschen) EZ im Themenbereich erkennbar.

Anpassungen aufgrund von nationalen Kontextveränderungen finden vor allem auf der Ebene der einzelnen Vorhaben statt. Daraus wurden jedoch keine längerfristigen Länderstrategien oder übergeordneten Strategien für den Themenbereich abgeleitet. In allen Fallstudienländern wurden im Verlauf der Implementierungserfahrungen teils massive Interventionen der jeweiligen Zentralregierungen offenkundig. Dies betraf sowohl die Makro- als auch die Meso- als auch die Mikroebene der Unterstützungsmaßnahmen (nationale, regionale und lokale Ebene): von einer Rücknahme zugesagter Maßnahmen zur Schaffung eines förderlichen rechtlichen und finanziellen Rahmens für Dezentralisierung über die unilaterale Veränderung von Auszahlungskriterien bei Fonds bis hin zur nicht zweckmäßigen Übernahme einzelner Komponenten von Vorhaben. Im Umgang mit solchen Rückschlägen bei der Implementierung zeigt sich ein Muster: Nur in seltenen Fällen kam es als Konsequenz zu einem politischen Dialog auf höherer Ebene, und zwar dann, wenn es auf der Meso- oder der Mikroebene der Durchführung zu Problemen kam. Im Regelfall führte eine anhaltende vorhabenspezifische Desillusionierung mit der jeweiligen Zentralregierung dazu, dass sich die Maßnahmen für einen absehbaren Zeitraum auf die Unterstützung subnationaler Einheiten konzentrierten. Eine Reflexion gegenseitiger Erwartungshaltungen und Herangehensweisen fand nicht statt.

In BMZ-Strategien im Themenbereich wird interne und externe Evidenz nur (noch) in geringfügigem Maße genutzt. Einerseits beruhen die oben aufgeführten großen entwicklungspolitischen Veränderungen teilweise auf wissenschaftlicher Evidenz, was besonders am Beispiel der Wirksamkeitsdebatte und des damit verbundenen Einsatzes neuer finanzieller Transfermechanismen in den 2000er Jahren deutlich wird. Über die Adaptionen im Themenbereich lässt sich also mittelbar eine Nutzung von Evidenz durch die deutsche EZ ableiten. Seit Ende der 2000er Jahre fehlt jedoch eine themenspezifische Aufarbeitung von Evidenz, was sich nicht zuletzt am Fehlen

einer regionalen oder globalen Themenbereichsstrategie oder eines vergleichbaren Konzepts des BMZ ablesen lässt.

Zudem sind Implementierungserfahrungen der letzten beiden Dekaden nicht hinreichend aufgearbeitet worden. Der Themenbereich wird seitdem nicht mehr als eigener Sektor behandelt, mit der Konsequenz, dass die sonst übliche inhaltliche Begleitung durch staatliche DOs im Rahmen von Sektorvorhaben ebenfalls kaum noch stattfand. Eine solche konzeptionelle Begleitung gibt es lediglich unter dem Schirm des Sektorvorhabens *Governance* (GIZ) und des Kompetenzzentrums *Governance* (KfW). Zudem sind Dezentralisierungsmaßnahmen schon auf Vorhabenebene insgesamt „unterevaluiert“, und eine etwaige Extrapolation von vorhabenspezifischer Evidenz ist in diesem Zeitraum nicht (mehr) nachvollziehbar. Lernformate, in denen ein Austausch zu gesammelter Evidenz etwa auf Abteilungsebene des Ministeriums und zwischen den Regionalbereichen stattfinden könnte, wurden abgebaut.

Schlussfolgerungen

Motiviert durch die Demokratisierungswelle in Afrika hat die deutsche EZ seit den 1990er Jahren versucht, einen Beitrag zu umfassender Dezentralisierung in afrikanischen Partnerländern zu leisten. Während es der deutschen EZ um alle drei Dimensionen von Dezentralisierung ging – administrativ, fiskalisch und politisch –, hatten die meisten Partnerregierungen vorrangig eine administrative Dezentralisierung zum Ziel. Die Frage nach politischen Mandatsübertragungen auf und einer angemessenen Finanzausstattung von subnationalen Gebietskörperschaften blieb zunächst offen. Trotzdem zeichnet sich diese Phase durch eine große Dynamik aus, in der sich die meisten afrikanischen Partnerländer an den Erfolgsmodellen westlicher Demokratien orientierten.

Im Zuge der Umsetzung konkreter Dezentralisierungsmaßnahmen zeigte sich allerdings schnell, dass die auf kolonialem Erbe beruhenden dominanten Zentralstaaten zwar formal erste Schritte in Richtung eines dezentralisierungsförderlichen Rahmens

gingen, gleichzeitig jedoch Kontrollverluste über subnationale Ämter, Mandate und Finanzen zu vermeiden suchten. So führten politische Widerstände und fehlende Finanzausstattung für subnationale Gebietskörperschaften in den 2000er Jahren bei der deutschen EZ vor allem zu einem strategischen Festhalten an staatsorganisationsrechtlichen Reformen und einem Fokus auf die Unterstützung für finanzielle Transferleistungen auf die subnationale Ebene sowie die Stärkung von Eigeneinnahmen.

Seitdem fehlt ein strategisch-konzeptioneller Orientierungsrahmen im Themenbereich Dezentralisierung. Systematisches und strategisches Lernen jenseits einzelner Länder und Vorhaben findet seit zwei Dekaden nicht mehr hinreichend statt. Viele der Anpassungen innerhalb einzelner Vorhaben sind zwar sorgfältig und kontextangemessen durchgeführt worden, aber sie offenbaren gleichzeitig, dass anhaltende Herausforderungen bei der Implementierung nicht zur Hinterfragung grundsätzlicher Prämissen und Wirkannahmen geführt haben. Stattdessen tragen Folgevorhaben den Blockaden von Partnerregierungen auf nationaler Ebene häufig insofern Rechnung, als sich das Engagement auf die lokale Ebene konzentriert.

Politische *Ownership* für staatsorganisationsrechtliche Dezentralisierungsreformen bei den Zentralregierungen in Subsahara-Afrika ist eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Unterstützung, jedoch selten ausreichend vorhanden. Neben nicht eingehaltenen politischen Schritten zur Dezentralisierung, die im Zeitverlauf in allen Fallstudienländern auftreten (etwa das Ausbleiben von Wahlen auf subnationaler Ebene oder fehlende rechtliche Verankerungen von Dezentralisierungsschritten), kam es auch zu teils eklatanten politischen Einflussnahmen von Zentralregierungen bei der Implementierung von EZ-Maßnahmen. Solche Widerstände und Rückschritte sind zwar bei umfassenden Reformen von Regierungs- und Verwaltungssystemen erwartbar, wie schon im Dezentralisierungskonzept des BMZ von 2002 in Aussicht gestellt wird (BMZ, 2002). Allerdings ließ die auf Vorhabenebene fokussierte Beschäftigung mit diesen Herausforderungen eine strategische Handhabung außen vor.

Gleichzeitig erschweren internationale Entwicklungen der letzten Jahre der deutschen EZ, die erforderlichen politischen Veränderungsimpulse im Themenbereich zu setzen. Erstens haben autokratische Systemalternativen wie China als Entwicklungspartner im Kontext Subsahara-Afrikas zunehmend an Relevanz gewonnen. China ist dabei selbst ein Beispiel dafür, wie umfassende fiskalische und administrative Dezentralisierung mit autoritärer Stabilität einhergehen kann, solange die zentrale Führung entscheidende Schaltstellen besetzt hält. So kann Dezentralisierung zwar wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben, aber zumindest temporär auch die Festigung autoritärer Kontrolle auf allen Ebenen fördern. Solche alternativen Umsetzungsoptionen stoßen angesichts vielerorts stockender Dezentralisierungsprozesse nach westlichem Vorbild auf Interesse bei vielen afrikanischen Eliten. Zweitens hat die gestiegene geopolitische Relevanz afrikanischer Staaten das Selbstverständnis der Zentralregierungen als Partner bilateraler EZ gestärkt. Drittens wird das Kooperationsverhältnis durch einen vermehrten Fokus auf den Partnerschaftsgedanken im Zuge der Wirksamkeitsdebatten der EZ und später postkoloniale Diskurse geprägt.

Vor diesem Hintergrund ist ein politischer Dialog zwischen den Entwicklungspartnern gleichfalls erschwert, und auch die Förderung eines Dialogs zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Kräften, um einen von der deutschen EZ als notwendig erachteten tiefgreifenden institutionellen Wandel voranzutreiben, stößt an Grenzen.

In der Evaluierung zeigt sich jedoch ebenso, dass es phasenweise und vereinzelt zu mehr Kompetenz- und Mandatsübertragungen kam. Punktuell können signifikante Mittelzuwächse auf subnationaler Ebene ebenso verzeichnet werden wie eine Erweiterung der Zuständigkeiten. Trotz umfassender Unterstützungsmaßnahmen durch die deutsche EZ konnten solche Gelegenheitsfenster

politischen Interesses von Partnerregierungen jedoch nicht in politisches Kapital umgemünzt werden. Erforderlich wäre dafür – neben einer erhöhten Flexibilität und schnellerer Handlungsfähigkeit – ein strategischer Orientierungsrahmen, der solche Opportunitäten einzuordnen und zu nutzen weiß.

Zu einem strategischen Orientierungsrahmen gehört eine Differenzierung nach Ländertypen und Lageeinschätzungen von Dezentralisierung, mit der der bisherigen Kooperation Rechnung getragen wird. Im früheren Förderbereich *Good Governance* des BMZ wurden bereits verschiedene *Governance*-Niveaus in den Partnerländern unterschieden und die Zusammenarbeit daraufhin ausgerichtet. Für den Dezentralisierungsbereich hat eine vergleichbare Kategorisierung nicht stattgefunden. So werden autoritäre Systeme, die offenkundig nur sehr begrenzt Reformen im Themenbereich zulassen, in vergleichbarer Form mit Dezentralisierungsmaßnahmen unterstützt wie demokratischere Systeme, in denen sich umfassende Reformen abzeichnen. Konkret bedeutet dies für Dezentralisierungsmaßnahmen, dass reformbereite Regierungen ähnlich behandelt werden wie reformunwillige. Damit werden wenig Anreize für Reformen gesetzt.

Die deutsche EZ hat länder- und vorhabenbezogen immer wieder nachvollziehbare Anpassungen vorgenommen, die häufig zumindest eine Zielerreichung auf lokaler Ebene ermöglichten. Vor dem Hintergrund zunehmender Autokratisierungstendenzen und damit zusammenhängender Fragilität in vielen afrikanischen Ländern wird dies weiterhin gefragt sein, jedoch künftig weniger denn je ausreichen, um den Themenbereich zu gestalten. Übergeordnete Anpassungen im Themenbereich fanden in der Regel auf Grundlage neuer Schwerpunktsetzungen der EZ statt, wobei Dezentralisierung als langjährig implementiertes Themenfeld weitgehend ohne eine vertiefte Reflexion von Wirkungsbefunden an neue Schwerpunktsetzungen angeschlossen wurde.

Die fehlende übergeordnete Wirkungsorientierung hatte eine zunehmende Unschärfe des Dezentralisierungsportfolios zur Folge. So wurde der Wirkungsbereich immer weiter ausgeweitet, wie sich auch in der Wirkungslogik dieser Evaluierung zeigt. So können unterschiedliche Maßnahmentypen wie solche zur Verbesserung des legislativen Rahmens ebenso unter Dezentralisierung firmieren wie die Basisdienstleistungsversorgung in fragilen Kontexten. Außerdem führten die Verbindungslinien zu sektoraler Entwicklung auf subnationaler Ebene (Dezentralisierung im Wassersektor, im Bildungssektor etc.) dazu, dass potenziell mehr als die Hälfte des deutschen Portfolios unter Dezentralisierung gefasst werden könnte.

Dabei lag der Fokus der deutschen Unterstützungsmaßnahmen in den letzten Jahren vor allem auf Wirkungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, während ein Bezug zu Demokratiestärkung im Zeitverlauf nachlässt. Diese Anpassung ist zwar nicht strategisch erfolgt, reflektiert aber den zentralstaatlich geprägten Charakter der Partnerländer und das Zurückdrängen von demokratischen Spielregeln auf dem Kontinent in den letzten Jahren. In diesem Zusammenhang stellt sich die strategische Frage, inwiefern Elemente der Demokratiestärkung und zunehmend auch des Demokratieschutzes im Rahmen der Förderung vertikaler Gewaltenteilung weiterhin einen Eckpfeiler deutscher Unterstützung für Dezentralisierungsprozesse darstellen sollen.

Empfehlungen

Empfehlung 1: Das BMZ sollte den Themenbereich Dezentralisierung auf Grundlage der vorliegenden Evaluierung konzeptionell und strategisch – etwa im Rahmen einer Themenbereichsstrategie – aufarbeiten und das existierende Portfolio entsprechend daran orientieren. Die Neukonzeption sollte zwischen Ländertypen auf Grundlage von *Governance*-Einschätzungen und bisherigen Kooperationserfahrungen im Themenbereich unterscheiden. Diese Differenzierung ermöglicht eine Priorisierung von Partnerländern bei gleichzeitiger Flexibilität in der konkreten Implementierung. Eine aus der vorliegenden Evaluierung abgeleitete Unterscheidungsmöglichkeit wäre:

- a. Länder, die Dezentralisierung als umfassendes Reformprojekt verstehen und als Wertepartner weiterhin eine transparente und gemeinsame Reformagenda verfolgen. Sie sollten umfangreiche Unterstützung erhalten.
- b. Länder, die zentralstaatlich geprägt sind und über wenig *Ownership* für politische Dezentralisierung verfügen. In diesen sollte verstärkt ein politischer Dialog gesucht werden. Zudem sollten Inseln der Effizienz (*pockets of effectiveness*) identifiziert und gefördert werden.
- c. Länder der Kategorie b., die aber gleichzeitig autokratische Tendenzen aufweisen und sich häufiger nicht an Vereinbarungen im Themenbereich gehalten haben. Hier kann im Zuge des Demokratieschutzes an der Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen festgehalten werden, wenn dies plausibel etwa zu einer Stärkung vertikaler Gewaltenteilung beizutragen vermag. Dabei kommt der Zusammenarbeit mit Akteuren des Wandels (*agents of change*) und der Identifikation und Förderung von zivilgesellschaftlichen Räumen (*civic spaces*) eine wichtige Funktion zu.
- d. Länder mit hoher Fragilität und schwacher Staatlichkeit, in denen eine Dienstleistungsversorgung mit Basisgütern im ländlichen Raum zur Stabilisierung und sozioökonomischen Resilienz im Vordergrund steht. Je stärker in solchen Kontexten regierungsfern gearbeitet wird, desto mehr sollte darauf geachtet werden, dass es sich hierbei um lediglich temporäre Lösungen im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen handelt.

In allen Ländern der Kategorie b. bis d. ist neben einer angepassten Form auch eine Beendigung der Kooperation denkbar, wenn der bisherige und künftig anzunehmende Wirkungsgrad zu gering ausfällt.

Empfehlung 2: Die staatlichen Durchführungsorganisationen und das BMZ sollten regelmäßige Wirkungsüberprüfungen ihrer Maßnahmen im Themenbereich als Grundlage für die Kooperation durchführen, um eine **Stärkung evidenzbasierter Steuerung zu ermöglichen**. Dabei sollte die Wirksamkeit im Themenbereich regelmäßig auf Basis eigener angepasster Wirkungslogiken und unter Einbeziehung politischer und sozioökonomischer Kontextanalysen überprüft werden. Neben der systematischen und vorhabenbegleitenden Erfassung von Wirkungen ist in diesem Kontext ebenfalls eine Aggregation der Befunde erforderlich, die länderübergreifende Entwicklungen einzufangen vermag und so eine übergreifende, evidenzbasierte Steuerung erlaubt.

Empfehlung 3: Das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen sollten **Lernformate schaffen, die sowohl auf konkrete Umsetzungsimplicationen wie auch die Weiterentwicklung des Themenbereichs über einzelne Vorhaben hinaus ausgerichtet sind**. Hier sollten Wirkungsbefunde und Umsetzungserfahrungen der langjährigen Kooperation regelmäßig zusammengeführt werden. Handlungsbedarf besteht dabei sowohl hinsichtlich der Steuerungsaufgaben des BMZ als auch dahingehend, dass GIZ und KfW ihren Sachverstand im Themenbereich proaktiver einbringen.

Empfehlung 4: Das BMZ sollte sich um mehr **gebergemeinschaftliches Engagement im Themenbereich bemühen**. Extern gesetzte Anreize für tiefgreifende institutionelle Reformen in Partnerländern haben nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie von mehreren Gebern getragen werden. Vorzugsweise sollte dabei aktiv geprüft werden, inwieweit Dezentralisierungsunterstützung als Teil von *Team-Europe*-Ansätzen infrage kommt, etwa in Kombination mit *Rule-of-Law*- und *Good-Governance*-Maßnahmen, um den politischen Hebel zu vergrößern.

Empfehlung 5: Das BMZ sollte **Ankervorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen priorisieren, die mehrere Wirkungsfelder adressieren** – und damit dem sich wechselseitig beeinflussenden Charakter von Wirkungen im Themenfeld gerecht werden –, **wenn sich dies im Länderkontext anbietet** (siehe Empfehlung 1). Solche Ankervorhaben sollten insbesondere auch die Verzahnung mit anderen angrenzenden Vorhaben (deutscher und internationaler EZ) suchen. Die Implementierungserfahrungen dieser Vorhaben sollten über den Länderkontext hinaus in die Weiterentwicklung länderspezifischer Theorien des Wandels und des Themenbereichs einfließen.

INHALT

Impressum	iv
Danksagung	v
Zusammenfassung	vi
Abkürzungen und Akronyme	xviii
1. Einleitung	1
1.1 Einleitung und Kontext	2
1.2 Zwecke der Evaluierung	4
1.3 Evaluierungsfragen	5
1.4 Definition von Dezentralisierung	6
1.5 Strategische Ausrichtung des BMZ	6
2. Design und Methoden	9
2.1 Evaluierungsdesign und Theorie des Wandels	10
2.1.1 Wirkungslogik	10
2.1.2 Institutionelles Lernen im deutschen EZ-System	14
2.2 Methoden	16
2.2.1 Theoriebasierter Ansatz	16
2.2.2 Wissenschafts- und Evaluierungssynthese	17
2.2.3 Fallstudien	17
2.2.4 Limitationen	19
3. Portfolio	20
3.1 Rekonstruiertes Portfolio	21
3.2 Wirkungsstränge im Portfolio	22
3.2.1 Abbildung des Wirkungsstrangs „Good Local Governance“	25
3.2.2 Abbildung des Wirkungsstrangs „lokale Regierungsführung“	25
3.2.3 Abbildung von Querschnittsthemen	26
3.3 Das Dezentralisierungsportfolio nach Förderregion und Partnerland	28
3.4 Auswahl der Länderfallstudien	31
4. Wissensstand	33
4.1 Wirkungen von Dezentralisierung in der wissenschaftlichen Literatur	35
4.2 Kontextfaktoren in der wissenschaftlichen Literatur	38
4.3 Wissensstand zu deutschen Unterstützungs- maßnahmen von Dezentralisierung in Afrika	40
5. Relevanz	44
6. Kohärenz	52
6.1 Interne Kohärenz der deutschen Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen	53
6.2 Externe Kohärenz der deutschen Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen	56
7. Wirksamkeit	59
7.1 Effektivität	61
7.1.1 Zielsetzungen von Unterstützungsmaßnahmen	62
7.1.2 Wirksamkeit von Ankervorhaben	65
7.1.3 Wirksamkeit von Finanzierungsmaßnahmen für subnationale Gebietskörperschaften	70
7.1.4 <i>Good Financial Governance</i>	72
7.1.5 Die Rolle von Infrastrukturmaßnahmen zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen	73
7.1.6 Die Rolle von „Dezentralisierung Plus“	75
7.2 Impact	76
8. Nachhaltigkeit	80
8.1 Institutionelle und rechtliche Verankerung von Dezentralisierung	82
8.2 Steigerung der Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften	83
9. Effizienz	85
10. Die deutsche EZ als „lernendes System“ im Themenbereich Dezentralisierung	87
11. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	91
11.1 Schlussfolgerungen	92
11.2 Empfehlungen	94
12. Bibliografie	96
13. Anhang	105
13.1 Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval	106
13.2 Evaluierungsmatrix	107
13.3 Evaluierungsteam und Mitwirkende	111

Abbildungen

Abbildung 1	Rekonstruierte Wirkungslogik	12
Abbildung 2	Relevante entwicklungspolitische Veränderungen mit Blick auf Dezentralisierung in Afrika	15
Abbildung 3	Fördervolumen des rekonstruierten Portfolios nach BMZ-Förderregion	28
Abbildung 4	Fördervolumen des FBS-basierten Portfolios nach BMZ-Förderregion	29
Abbildung 5	Wirkungsbelege entlang der Dimensionen von Dezentralisierung	36
Abbildung 6	Auswirkungen von Dezentralisierung	36
Abbildung 7	Wirkungszusammenhänge	37
Abbildung 8	Wirkungszusammenhänge nach entwicklungspolitischem Kontext	38
Abbildung 9	Wirksamkeit von GIZ- und KfW-Vorhaben laut Projektevaluierungen	42
Abbildung 10	Zielsetzungen von Dezentralisierungsvorhaben deutscher EZ in Subsahara-Afrika, 1994–2018	63
Abbildung 11	Zielsetzungen von Dezentralisierungsvorhaben deutscher EZ in Subsahara-Afrika entlang der TdW, 1994–2018	64

Kästen

Kasten 1	Erläuterungen zur Darstellung	11
Kasten 2	Kontextspezifische Einflussgrößen in vier verschiedenen Ländern	48

Tabellen

Tabelle 1	Typen der Dezentralisierung	6
Tabelle 2	Anzahl der Vorhaben und Fördervolumen für das rekonstruierte Portfolio, zusammengesetzt aus dem FBS-basierten Portfolio und dem Ergänzenden Portfolio	21
Tabelle 3	Häufigste genannte Förderbereichsschlüssel von Vorhaben im rekonstruierten Portfolio im Zeitraum 2000–2022	23
Tabelle 4	Häufigste genannte Förderbereichsschlüssel von Vorhaben aus dem rekonstruierten Dezentralisierungsportfolio, Ergänzendes Portfolio sowie FBS-basiertes Portfolio gesondert	24
Tabelle 5	Häufigkeit der Werte für übersektoralen Marker „Demokratische und Inklusive Regierungsführung“ (DIG)	25
Tabelle 6	Häufigkeit der Werte für übersektoralen Marker „Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung“ (LE)	26
Tabelle 7	Häufigkeit der Werte für übersektorale Kennung „Gleichberechtigung der Geschlechter“ (GG)	27
Tabelle 8	Häufigkeit der Werte für übersektorale Kennung „Inklusion von Menschen mit Behinderung“ (INK)	27
Tabelle 9	Häufigkeit der Werte für übersektoralen Marker „Armutorientierung“ (AO)	28
Tabelle 10	Anzahl und Fördervolumen der meistgeförderten afrikanischen Staaten des rekonstruierten Portfolios, Anzahl und Fördervolumen des FBS-basierten Portfolios und Höhe des BMZ-Portfolios im jeweiligen Land 2000–2022	30
Tabelle 11	Die 15 meistgeförderten Länder des rekonstruierten Dezentralisierungsportfolios 2000–2022	31

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

ADCT

Agence de Développement
des Collectivités Territoriales
(Agentur für die Entwicklung der
Gebietskörperschaften, Burkina Faso)

AGETIP

Agence d'Exécution des
Travaux d'Intérêt Public
contre le sous-emploi
(Agentur zur Durchführung
gemeinnütziger Arbeiten gegen
Unterbeschäftigung, Senegal)

AO

übersektorale Kennung des BMZ
für „Armutsorientierung“

BGF

Boa Governação Financeira
(gute finanzielle Regierungs-
führung, Mosambik)

BMZ

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

CDF

Constituency Development Fund
(Wahlkreisentwicklungsfonds,
Sambia)

CRS

Creditor Reporting System
(Entwicklungszusammenarbeit-
Statistik-System der OECD)

CU

Commercial Utilities
(kommerzielle
Versorgungsunternehmen)

D4D

Decentralization for
Development (Programm zur
Unterstützung des sambischen
Dezentralisierungsprozesses
der GIZ)

DAC

Development Assistance
Committee der OECD
(Entwicklungsausschuss
der OECD)

DACF

District Assemblies Common
Fund (gemeinsamer Fonds der
Bezirksversammlungen, Ghana)

DDF

District Development Facility
(Distriktentwicklungsfonds,
Ghana)

DDDP

District Development Data
Plattform (Bezirksentwicklungs-
datenplattform, Ghana)

DecNet

Decentralisation Network
(von der GIZ gefördertes
Austauschnetzwerk von
Dezentalisierungsakteuren
in Westafrika)

DeLoG

Development Partners Network on
Decentralisation and Local
Governance (von der GIZ gefördertes
Entwicklungs-partnernetzwerk
für Dezentralisierung und lokale
Regierungsführung)

DIG

übersektorale Kennung für
„Demokratische und Inklusiv-
Regierungsführung“ des BMZ

dlRev

District Local Revenue
(Komponente zur Generierung
von Eigeneinnahmen
auf der Distriktebene in Ghana)

DO

Durchführungsorganisation

Dok

unveröffentlichtes Dokument

DPAT

District Assemblies
Performance Assessment Tool
(Leistungsbewertungstool für
Bezirksversammlungen, Ghana)

DS

Decentralisation Secretariat
(Sekretariat für Dezentralisierung,
Sambia)

EGM

Evidence Gap Map (Evidenzkarte)

EF

Evaluierungsfrage

EU

Europäische Union

EZ

Entwicklungszusammenarbeit

FADeC

Fonds d'Appui au Développement des Communes (Fonds zur Unterstützung der Entwicklung von Gemeinden, Burkina Faso)

FBS

Förderbereichsschlüssel des BMZ

FICOD

Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisés (Investitionsfonds der dezentralisierten Gebietskörperschaften, Burkina Faso)

FICOM

Fonds d'Investissement Communal (kommunaler Investitionsfonds, Burkina Faso)

FOAT

Functional Organisational Assessment Tool (funktionales Organisationsbewertungstool, Ghana)

FPDCT

Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (ständiger Fonds für die Entwicklung der Gebietskörperschaften, Burkina Faso)

FR

BMZ-Förderregionen

FRELIMO

Frente de Libertação de Moçambique (politische Partei Befreiungsfront von Mosambik)

FZ

Finanzielle Zusammenarbeit

GFG

Good Financial Governance (gute finanzielle Regierungsführung)

GG

Übersektorale Kennung des BMZ für Gleichberechtigung der Geschlechter

GIZ

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

GovID

Governance for inclusive Development (Governance für inklusive Entwicklung, Ghana)

GRA

Ghana Revenue Authority (Finanzbehörde von Ghana)

GTZ

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

IDPs

Integrated Development Plans (integrierte Entwicklungspläne)

IMCC

Inter-Ministerial Coordinating Committee on Decentralization (interministerieller Koordinierungsausschuss für Dezentralisierung, Ghana)

INK

übersektorale Kennung des BMZ für „Inklusion“

Int

Interview

IZ-Referent*innen

Referent*innen für Internationale Zusammenarbeit an den Botschaften der Bundesrepublik Deutschland (ehemals WZ-Referent*innen)

JPS

Joint Programming Strategy (gemeinsame Programmplanungsstrategie der EU in Ghana)

KfW

Kreditanstalt für Wiederaufbau

KI

künstliche Intelligenz

LE

übersektorale Kennung des BMZ für "Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung"

LGSC

Local Government Service Commission (Kommission für kommunale Dienstleistungen, Sambia)

LLM

Large Language Model (großes Sprachmodell)

MAEFP

Ministério da Administração Estatal e Função Pública (Ministerium für Staatsverwaltung und öffentlichen Dienst)

MDGs

Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)

MeMFIS

Modular erweiterbares
Management-, Finanz- und
Informationssystem des BMZ

MMD

Movement for Multi-Party
Democracy (politische
Partei Bewegung für
Mehrparteiendemokratie, Sambia)

MMDAs

Metropolitan, Municipal und
District Assemblies (Stadt- und
Bezirksversammlungen, Ghana)

ODA

Official Development
Assistance (öffentliche
Entwicklungsleistungen)

OECD

Organisation for Economic
Co-operation and Development
(Organisation für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung)

PAIReD

Participation, Accountability
and Integrity for a Resilient
Democracy (Partizipation,
Verantwortlichkeit und Integrität
für eine widerstandsfähige
Demokratie, Ghana); Promoting
good governance for a resilient
democracy (Förderung guter
Regierungsführung für eine
widerstandsfähige Demokratie,
Ghana)

PRODEL

Programme d'appui à la
décentralisation et au développement
local (Unterstützung der
Dezentralisierung und der lokalen
Entwicklung, Senegal)

PRODIA

Programa de Desenvolvimento
Integrado para as Autarquias e
as Zonas Rurais Circunjacentes
(dezentrale Finanzierung von
Infrastruktur, Mosambik)

RENAMO

Resistência Nacional
Moçambicana (politische
Partei Nationaler Widerstand
Mosambiks)

RFG

District Assemblies Responsive
Factor Grant (Zuschuss für
Bezirksversammlungen, Ghana)

RIE

Rigorous Impact Evaluation
(rigorose Wirkungsmessung)

SDGs

Sustainable Development
Goals (Ziele für nachhaltige
Entwicklung)

SECO

Staatssekretariat für Wirtschaft
(Schweiz)

SfDR

Support to Decentralisation Reform
in Ghana (Unterstützung von
Dezentalisierungsreformen
in Ghana durch die GIZ)

TdW

Theorie des Wandels
(Wirkungslogik)

TZ

Technische Zusammenarbeit

UNCDF

United Nations Capital
Development Fund
(Kapitalentwicklungsfonds der
Vereinten Nationen)

UNIP

United National Independence
Party (politische Partei Vereinigte
Nationale Unabhängigkeitspartei,
Sambia)

UPND

United Party for National
Development (politische Partei
Vereinigte Partei für nationale
Entwicklung, Sambia)

1.

EINLEITUNG

1.1 Einleitung und Kontext

Die Dezentralisierung von staatlichen Aufgaben in Ländern des globalen Südens ist in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein anhaltend relevantes Thema. Dabei haben Maßnahmen zur Unterstützung von Dezentralisierung viele Veränderungen durchlaufen und verschiedene Schwerpunktsetzungen erfahren. Bei einer gerafften Betrachtung dieser Entwicklungen ist besonders auf die unterschiedlichen Verständnisse von Dezentralisierung zwischen handelnden Akteuren in der EZ und afrikanischen Regierungen hinzuweisen.

Der erste Ansatz für Dezentralisierung in der Entwicklungszusammenarbeit etablierte sich bereits in den 1960er Jahren. In dieser Zeit wurde Dezentralisierung von den handelnden Akteuren als potenzieller Weg zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung gesehen: Sie sollte zu effizienterer Ressourcenaufteilung, bedarfsgerechter Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen, schnellerer Entscheidungsfindung und gegebenenfalls zur Einbeziehung der Bevölkerung führen und so das produktive Potenzial von sogenannten Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, aktivieren (United Nations, 1962). Konträr dazu etablierten die meisten gerade unabhängig gewordenen afrikanischen Staaten² zu dieser Zeit jedoch zentralistische Regierungssysteme. Um politische Zentrifugalkräfte in zumeist ethnisch heterogenen Ländern aufzufangen, wurden auf dem ganzen Kontinent Regierungen gebildet, die häufig von Einheitsparteien und charismatischen Staatsoberhäuptern angeführt wurden (Frahm, 2015; Nuscheler und Ziemer, 1980).

Die Dezentralisierung staatlicher Aufgaben sollte im Verständnis der neuen Staatseliten einerseits die Durchdringung des Staatsterritoriums gewährleisten, andererseits aber weder einzelne Regionen noch traditionelle Autoritäten derart stärken, dass sie die Machtbasis der neuen afrikanischen Staaten gefährden könnten.³ Aus dieser Perspektive zielten Dezentralisierungsbemühungen lediglich auf dezentrierte staatliche Verwaltungen ab, mit weitreichenden Kontrollkompetenzen zentralstaatlicher Organe.

Die so entstandenen stark zentralisierten afrikanischen Staaten erwiesen sich unter anderem aufgrund aufgeblähter Verwaltungsapparate schnell als ineffizient. In der Folge von Wirtschaftskrisen waren sie in den 1980er Jahren gezwungen, Strukturanpassungsmaßnahmen unter Leitung der internationalen Finanzinstitutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) umzusetzen. Dies führte unter anderem zu einer Dezentralisierungswelle, in der der Abbau der zentralen Regierungsbürokratie und eine größere Rolle des Privatsektors zur Förderung von Wirtschaftswachstum vorgesehen waren. Diese Phase zeichnet sich rückblickend durch die Vorgabe einer neuen Form der Staatsorganisation aus, in der der Staat möglichst wenige Funktionen übernehmen sollte und stattdessen vor allem freie Marktkräfte wirken sollten.

Letztendlich führten die Strukturanpassungsmaßnahmen und die nur unter Druck internationaler Geberinstitutionen implementierten Reformen nicht zu einer Stärkung, sondern zu einer weiteren Schwächung der bereits angeschlagenen afrikanischen Staaten, deren Steuerungs- und Regelungskapazitäten defizitär blieben (Olowu, 2001). Zudem offenbarten sich ein deutliches Machtgefälle und eine mangelnde *Ownership* afrikanischer Regierungen, während im Gegensatz dazu nach der Unabhängigkeit das Spannungsverhältnis zwischen Dezentralisierungsverständnissen westlicher und afrikanischer Provenienz noch nicht offen zutage getreten war.

Mit der Demokratisierungswelle in vielen afrikanischen Ländern ab 1990 nahmen staatsorganisatorische Reformen wie Dezentralisierung erneut einen wichtigen Platz ein. Das vorrangige Wirkversprechen bestand nunmehr in der politischen Teilhabe auf lokaler Ebene. Neben einem demokratischen Eigenwert sollte hiervon über lokale Mandatierung und die Einführung subsidiärer Strukturen ein Impuls zu mehr eigenverantwortlichem Handeln und in der Folge auch wirtschaftlicher Entwicklung ausgehen. Hauptakteure dafür sollten vielerorts gewählte Kommunalregierungen sein, die fortan überkommene Verwaltungsstrukturen ersetzen oder komplementierten. Zusätzlich zur Begünstigung von wirtschaftlicher Entwicklung, die die 1960er bis 1980er Jahre prägte, etablierte sich in den 1990er Jahren also eine neue Zielvorstellung von Dezentralisierung als Mittel zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen (Dickovick und Riedl, 2010; Dickovick und Wunsch, 2014; Erk, 2019).

² Zwischen 1956 und 1969 wurden 39 neue afrikanische Staaten gegründet, meistens aus ehemaligen britischen und französischen Kolonien.

³ Stellvertretend dafür steht ein Zitat des damaligen mosambikanischen Präsidenten Samora Machel: „Damit die Nation leben kann, muss der Stamm sterben“ (zitiert nach Frahm, 2015).

Allerdings zeigen sowohl die sehr verschiedenen Transitionen in afrikanischen Staaten in den 1990er Jahren⁴ als auch die heterogenen Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Dezentralisierung zu dieser Zeit, dass einerseits das Bekenntnis staatlicher und andererseits das Staatsverständnis handelnder Akteure in der EZ den Schnitt nicht so deutlich vollzogen, wie es eine nachträgliche Phaseinteilung erscheinen lässt. Zu stark waren die Beharrungskräfte des aus der Kolonialzeit tradierten Zentralstaats⁵ und der klientelistischen politischen Systeme⁶ und zu vage die Vorstellungen davon, wie sehr sich Demokratisierungsprozesse an westlichen Maßstäben ausrichten sollten.⁷ Deshalb sind die skizzierten politischen Umwälzungen in der Regel höchstens zeitverzögert in der Umsetzung von EZ in den Staaten angekommen.

Gerade der formale Austausch von Machteliten bedeutete nicht automatisch eine Reform der politischen Strukturen und des Zentralstaats. Die anhaltende klientelistische Machtbegründung für zentrale Positionen im Staatsgefüge führte zu einem entsprechenden Machtanspruch der Vertreter des Zentralstaats und einem nach wie vor bestehenden Misstrauen gegenüber lokaler Mandatierung – vor allem, weil politische Interessen im postkolonialen Afrika häufig entlang ethnischer Bruchlinien und regional organisiert waren.⁸ So wurden von den politischen Machteliten regionale und lokale Mandatierung weiterhin vorrangig mit destruktiven Zentrifugalkräften für den Nationalstaat verbunden. Die Nützlichkeit von Dezentralisierung in dieser Sichtweise bezieht sich erneut hauptsächlich auf eine Dekonzentration des Zentralstaats (siehe Tabelle 1 in Abschnitt 1.5). Dabei steht die staatliche Durchdringung des gesamten Staatsterritoriums im Vordergrund – nicht die Abgabe von Zuständigkeiten und Ressourcen an lokale Vertretungen aus Subsidiaritätserwägungen, die von einer erhöhten Leistungsfähigkeit kleinerer Staatseinheiten ausgingen.

Diese beiden sich entgegenstehenden Grundverständnisse von Dezentralisierung charakterisierten fortan die Kooperation der bilateralen staatlichen EZ von Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) mit afrikanischen Partnerregierungen. Besonders deutlich kommt dies seit den Wirksamkeitsdebatten (im Zuge der High-Level-Foren in Paris, Accra und Busan) zur Geltung, in denen explizit die Notwendigkeit von *Ownership* der Partnerregierungen von Kooperationsländern hervorgehoben wird. Demnach sollten sich jegliche Unterstützungsmaßnahmen „auf die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer [...] gründen“ (OECD, 2005). Es kann somit davon ausgegangen werden, dass in der Regel bei afrikanischen Regierungen der Wunsch nach einer besseren Versorgung und einer produktiven Aktivierung der Bevölkerung zum Tragen kommt, aber weniger die zugrunde liegenden demokratischen Spielregeln westlicher Provenienz.⁹

Wie in diesem Spannungsverhältnis der Dezentralisierungsverständnisse tatsächliche Dezentralisierungsmaßnahmen in den letzten beiden Dekaden implementiert wurden, ist eine wichtige Frage, die angesichts des seit etwa zehn Jahren in vielen afrikanischen Ländern zu beobachtenden Trends zu Autokratisierung noch an Aktualität gewinnt. Diese stellt sich umso mehr, als das finanzielle deutsche Engagement bei der Unterstützung von Dezentralisierung in Afrika über die Zeit stetig gewachsen ist, ohne dass eine Bestandsaufnahme der etwa 40-jährigen Erfahrungen der deutschen EZ stattgefunden hätte.¹⁰

Parallel gibt es mittlerweile jedoch auch von afrikanischer Seite dokumentierte Bemühungen, Dezentralisierung stärker zu verankern. So hat etwa die Afrikanische Union (African Union) eine eigene Charta zu den Werten und Prinzipien von Dezentralisierung, local governance (lokale Regierungsführung)

⁴ Bratton und Van de Walle (1997) in ihrem Vergleich der demokratischen Transitionen in afrikanischen Ländern identifizieren eine Reihe von innenpolitischen Faktoren, die den Erfolg dieser Transitionen bestimmen können, zum Beispiel das Vorhandensein einer partizipativen oder kompetitiven politischen Kultur.

⁵ Stellvertretend für viele Cooper (2019).

⁶ Stellvertretend für viele Bayart (1989).

⁷ So liegt der Fokus in der wissenschaftlichen Literatur der 1990er und 2000er Jahre entsprechend vorrangig auf den nach wie vor bestehenden Defekten demokratischer Transitionen. Vgl. statt vieler Bratton und Van de Walle (1997) sowie Bratton et al. (2004).

⁸ Dies lag unter anderem daran, dass Grenzziehungen für die neuen Nationalstaaten vor allem den Kriterien kolonialer Machtaufteilung genügten und vorherige soziopolitische Strukturen wenig bis kaum in Rechnung stellten (Gamito-Marques, 2022; Michalopoulos und Papaioannou, 2011; Oduntan, 2015).

⁹ Ungeachtet dieser Verallgemeinerung sei vermerkt, dass sich spezifische Kontexte stark unterscheiden und es auch in einigen afrikanischen Staaten durchaus über Dekonzentration hinausgehende Auffassungen von Dezentralisierung geben dürfte, etwa in föderal aufgebauten Staaten wie Südafrika oder Nigeria.

¹⁰ Am ehesten werden diesem Anspruch noch die BMZ-Querschnittsauswertung von 1998 (BMZ, 1998) oder der Konferenzband von Thomi et al. (2001) gerecht. Aber auch in diesen beiden mehr als 20 Jahre zurückliegenden Arbeiten werden nur Ausschnitte betrachtet.

und lokaler Entwicklung verabschiedet (African Union, 2014). Selbst wenn hier wichtige Bezugspunkte wie der Stellenwert lokaler Autonomie oder traditioneller Autoritäten unerwähnt bleiben und die Charta in mehreren Staaten (noch) nicht ratifiziert worden ist, so kann sie doch zu mehr Transparenz in der Ausrichtung von Dezentralisierungsmaßnahmen beitragen (Chigwata und Ziswa, 2018). Wie sehr Dezentralisierungsbemühungen in ihrer Implementierung – jenseits des formalen Bekenntnisses – tatsächlich zukünftig über Ziele der Dekonzentration hinausgehen, lässt sich am besten im jeweiligen Länderkontext überprüfen und danach vergleichen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten unterschiedlichen Verständnisse von Dezentralisierung über die Zeit stellen sich im Rahmen der Evaluierung zwei übergeordnete entwicklungspolitische Fragen.

1. **Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Staaten erfolgreich (gewesen)?**
2. **Inwiefern hat sich die deutsche EZ als „lernendes System“ erwiesen und relevanten Kontextfaktoren und Veränderungen Rechnung getragen?**

Im Folgenden werden zunächst die Evaluierungszwecke und -fragen vorgestellt (Abschnitt 1.2 und 1.3). Danach findet eine Definition des Dezentralisierungsbegriffs statt (Abschnitt 1.4), gefolgt von einer Kurzanalyse der bestehenden strategischen Ausrichtung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Themenfeld (Abschnitt 1.5). In Kapitel 2 werden im Anschluss das Design (Abschnitt 2.1) und die Methoden (Abschnitt 2.2) der Evaluierung dargelegt. Kapitel 3 enthält die Portfolioanalyse, Kapitel 5 die Ergebnisse der Synthese der wissenschaftlichen Literatur und der Evaluierungssynthese.

In Kapitel 6 wird die Bewertung nach den Kriterien des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit der Erörterung zu Relevanz eingeleitet, in Kapitel 7 die interne (Abschnitt 7.1) und die externe Kohärenz (Abschnitt 6.2) der deutschen Dezentralisierungsmaßnahmen analysiert. In Kapitel 7 wird die Wirksamkeit der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effektivität (Abschnitt 7.1) und ihres Impacts (Abschnitt 7.2) bewertet, in Kapitel 8 ihre Nachhaltigkeit

und in Kapitel 9 ihre Effizienz, bevor in Kapitel 10 eine Beurteilung der deutschen EZ als „lernendes System“ stattfindet. In Kapitel 11 werden schließlich die Schlussfolgerungen und Empfehlungen präsentiert.

1.2 Zwecke der Evaluierung

Vor dem beschriebenen Hintergrund des langen Zeitraums und der Vielzahl unterschiedlicher Dezentralisierungsmaßnahmen in Afrika verfolgt die Evaluierung zwei Hauptzwecke:

Erstens wird **die Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen der deutschen EZ für Dezentralisierung in afrikanischen Partnerländern bilanziert**. Da bisher keine systematische Analyse des deutschen Engagements für Dezentralisierung erstellt worden ist, soll mit der Evaluierung eine größere Wissenslücke geschlossen werden. Der Fokus liegt dabei auf der Überprüfung der OECD-DAC-Kriterien. Diese summative Komponente dient nicht zuletzt dazu, einen Beitrag zu einer evidenzbasierten Weiterentwicklung des Themenfelds zu leisten.

Zweitens soll **die Lernfähigkeit der deutschen EZ anhand des Beispiels Dezentralisierung gestärkt** werden. Die beschriebenen (entwicklungs-)politischen Veränderungen in afrikanischen Ländern werfen die Frage auf, inwieweit das BMZ diese wahrgenommen und seinen Dezentralisierungsansatz entsprechend angepasst hat. So werden Zeitpunkte und Phasen für potenzielle Veränderungen identifiziert und Belege für etwaige Anpassungen in den Strategien sowie im Portfolio des Ministeriums und der von ihm beauftragten Durchführungsorganisationen (DOs) gesammelt und analysiert. Durch Theorierekonstruktion und die Bilanzierung des bisherigen Portfolios sollen wichtige Merkmale und Bedingungen erfolgreicher Dezentralisierungsmaßnahmen identifiziert und damit die künftige Wirksamkeit erhöht werden. Dadurch soll ein Beitrag zur strategischen Weiterentwicklung des Themenfelds durch das BMZ geleistet werden. Der Adressat für die strategische Weiterentwicklung ist das Ministerium – von der Leitungsebene über das Referat 210 für die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit mit Afrika bis hin zum Grundsatzreferat G12 für Governance (Interview Int086; im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Interviews mit fortlaufender Nummerierung). Auf dieser Grundlage soll die Evaluierung in der Folge auch zur verbesserten

Implementierung von Dezentralisierungsmaßnahmen durch die beiden staatlichen Durchführungsorganisationen – die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – beitragen.

1.3 Evaluierungsfragen

In der Evaluierung werden zwei übergeordnete Fragen untersucht, die in weitere Evaluierungsfragen (EFs) aufgeteilt sind. In der ersten Frage, die entlang der OECD-DAC-Kriterien (OECD, 2021) analysiert wird, geht es darum, inwiefern die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Staaten erfolgreich (gewesen) ist, in der zweiten um die deutsche bilaterale EZ als „lernendes System“.

Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Staaten erfolgreich (gewesen)?

Evaluierungsfrage 1: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern relevant? (**Relevanz**)

- **Evaluierungsfrage 1.1:** Inwiefern sind die Unterstützungsmaßnahmen des BMZ an den Strategien, Prioritäten sowie Bedarfen und Kapazitäten der Partner ausgerichtet?
- **Evaluierungsfrage 1.2:** Inwiefern erweisen sich die Vorstellungen zu Zielen von und Herangehensweisen an Dezentralisierung der deutschen EZ einerseits und Partnerregierungen andererseits als kongruent?¹¹

Evaluierungsfrage 2: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten intern kohärent? (**interne Kohärenz**)

- **Evaluierungsfrage 2.1:** Inwiefern sind Unterstützungsmaßnahmen komplementär und arbeitsteilig innerhalb der deutschen EZ konzipiert und umgesetzt?
- **Evaluierungsfrage 2.2:** Inwiefern ist Dezentralisierung mit anderen Elementen des deutschen EZ-Portfolios kohärent abgestimmt?

Evaluierungsfrage 3: Inwiefern wird die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern innerhalb der Partnerstaaten mit anderen Gebern (konzeptionell und operativ) abgestimmt? (**externe Kohärenz**)

Evaluierungsfrage 4: Inwiefern ist die Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen der Partnerländer durch die deutsche EZ wirksam? (**Effektivität und Impact**)¹²

Evaluierungsfrage 5: Inwiefern sind die Wirkungen der deutschen EZ-Unterstützung dauerhaft? (**Nachhaltigkeit**)

Evaluierungsfrage 6: Welche Faktoren beeinflussen die Effizienz bestimmter Vorhabentypen und welche Sets von Wirkungsfeldern und -mechanismen erweisen sich als effizient? (**Effizienz**)

¹¹ Erläuterung: Das angenommene Verständnis von Dezentralisierung als Dekonzentration zentralstaatlicher Institutionen auf Partnerseite steht in einem Spannungsverhältnis zur von der deutschen EZ vertretenen Auffassung, die auf Demokratie und lokaler Mandatierung beruht. Spätestens seit der Wirksamkeitsdebatte in den 2000er Jahren kann die *Ownership* der Partner als wichtige Voraussetzung für wirksame EZ angesehen werden. Deshalb stellt sich die entwicklungspolitische Frage, inwiefern es über die Zeit hinweg gelungen ist, dieses Spannungsverhältnis aufzuheben.

¹² Erläuterung: Die vierte Evaluierungsfrage subsumiert die zwei OECD-DAC-Kriterien Effektivität und Impact unter Wirksamkeit. Zum einen war eine Festlegung aussagekräftiger Effektivitätsfragen angesichts der Vielzahl an Vorhabenzielen erst nach Durchführung erster empirischer Untersuchungen möglich. Zum anderen lässt die bisherige Analyse der Literatur den Schluss zu, dass Sets an mehreren Wirkungen und Wirkmechanismen in der Gesamtschau Wirksamkeit begründen, nicht einzelne Outcomes (wie etwa die *verbesserte Ressourcenausstattung subnationaler Gebietskörperschaften*). Insofern sind das Verständnis und die Bewertung eines Wirkungsnarrativs mit Blick auf den Impact (Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung) und auf hoch aggregierte Outcomes wichtiger für die Evaluierung als die Bewertung des Erreichens einzelner Ziele, deren Einschlägigkeit faktisch ohnehin variieren wird. Entsprechend der strategischen Ausrichtung und Theoriebasierung der Evaluierung erscheint es deshalb sinnvoll, Wirkungen in den beiden Wirkungssträngen der Wirkungslogik (lokale Regierungsführung und *Good Local Governance*) sowie in Ausrichtung auf den Impact zu untersuchen.

Die deutsche EZ als „lernendes System“

Evaluierungsfrage 7: Inwiefern hat sich die deutsche EZ als „lernendes System“ erwiesen und relevanten Kontextfaktoren und Veränderungen Rechnung getragen?

- **Evaluierungsfrage 7.1:** Inwiefern hat die deutsche EZ die Zielsetzung ihrer Dezentralisierungsunterstützung in Afrika an entwicklungspolitische Entwicklungen angepasst?
- **Evaluierungsfrage 7.2:** Inwiefern hat die deutsche EZ die Zielsetzung ihrer Dezentralisierungsunterstützung in Afrika an nationale Kontextveränderungen angepasst?
- **Evaluierungsfrage 7.3:** Inwiefern haben Strategien deutscher EZ interne und externe Evidenz (Evaluierungen und wissenschaftliche Literatur) genutzt?

1.4 Definition von Dezentralisierung

Es gibt eine Vielzahl von Dezentralisierungsdefinitionen (Dubois und Fattore, 2009). Für diese Evaluierung werden die Typen Dekonzentration, Delegation und Devolution und

die Dimensionen politische Dezentralisierung, administrative Dezentralisierung und fiskalische Dezentralisierung verwendet (Falleti, 2005; Litvack et al., 1998; Rondinelli et al., 1984).

Tabelle 1 Typen der Dezentralisierung

Typen der Dezentralisierung	Definition	Dimensionen		
		politisch	administrativ	fiskalisch
Dekonzentration	Übertragung eines gewissen Maßes an Verwaltungsbefugnissen oder Verantwortung auf niedrigere Ebenen innerhalb der Ministerien und Behörden der Zentralregierung	nein	ja	ja/nein
Delegation	Übertragung von Verantwortungen für spezifisch definierte Funktionen an Organisationen, die außerhalb der regulären bürokratischen Struktur liegen und nur indirekt von der Zentralregierung kontrolliert werden	nein	ja	ja
Devolution	Schaffung oder Stärkung von subnationalen Regierungseinheiten, deren Aktivitäten im Wesentlichen außerhalb der direkten Kontrolle der Zentralregierung liegen	ja	ja	ja

Quelle: DEval, eigene Darstellung nach Rondinelli et al. (1984), Litvack et al. (1998) und Falleti (2005)

1.5 Strategische Ausrichtung des BMZ

Bei der Analyse von BMZ-Strategien zu Dezentralisierung zeigt sich zunächst das Fehlen einer aktuellen Dezentralisierungsstrategie. Die letzte veröffentlichte Dezentralisierungsstrategie des BMZ stammt aus dem Jahr 2002 (BMZ, 2002),

obwohl Dezentralisierung seitdem in mehreren Kernthemenstrategien und Aktionsfeldern sowie gelegentlich in Länderstrategien cursorisch thematisiert worden ist. Ein Beispiel dafür findet sich im Konzeptpapier „Förderung von *Good Governance*

in der deutschen Entwicklungspolitik“, in dem das doppelte Wirkversprechen von Demokratisierung und Wirtschaftsentwicklung artikuliert ist (BMZ, 2009).

Neben relevanten Kernthemenstrategien können weitere Strategiepapiere wie etwa die Afrika-Strategie (BMZ, 2023), der Marshallplan mit Afrika (BMZ, 2017) oder gegebenenfalls Länderstrategien herangezogen werden, um mögliche Wirkversprechen von Dezentralisierung zu synthetisieren. Bislang sind jedoch nur wenige Kernthemen und Länderstrategien veröffentlicht worden und diese stellen darüber hinaus nur cursorische Bezüge her, weswegen im Folgenden eine Einordnung für Dezentralisierung aus anderen, teilweise älteren Strategiedokumenten skizziert werden soll.

Die in der Afrika-Strategie des BMZ zur Geltung kommende kurze, aber aktuelle Arbeitsdefinition¹³ des Bundesministeriums zu den Zielsetzungen von Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung umfasst die Stärkung politischer Teilhabe, die Verbesserung staatlicher Basisdienstleistungen auf lokaler Ebene und die Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung (BMZ, 2024a). Darüber hinaus wird das deutsche Engagement für Dezentralisierung auf der BMZ-Webseite aktuell wie folgt zusammengefasst: „Das BMZ betrachtet Dezentralisierung als Schlüsselfaktor für Demokratie und gute Regierungsführung. Deutschland fördert in zahlreichen Kooperationsländern Dezentralisierungsprozesse, damit die Bedürfnisse der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen besser berücksichtigt werden“ (BMZ, 2024a).

In internen Dokumenten wird Dezentralisierung als Teil eines „strategische[n] und multidimensionale[n] Ansatz[es]“ beschrieben, der in enger Verknüpfung von administrativer, fiskalischer und politischer Dezentralisierung umgesetzt werden soll (BMZ, 2015a)¹⁴. Der in weiteren Ausführungen präferierte „Mehrebenen-Ansatz“ (BMZ, 2015a) besteht darin,

auf der nationalen Ebene eingeführte Dezentralisierungsreformen von Begleitmaßnahmen in den subnationalen Regierungen und Verwaltungen gleichzeitig zu ergänzen. Darüber hinaus sollen Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung, wenn möglich, mit anderen Handlungsfeldern und Sektoren der deutschen EZ synergetisch kombiniert werden.

Der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratieförderung zeigt sich auch in anderen Teilbereichen. In der Agenda 2030 (BMZ, 2015b) ist Dezentralisierung im Bereich „Gute Regierungsführung“, dem Aktionsfeld 1 des Kernthemas „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“, verankert. In der 2024 veröffentlichten globalen Kernthemenstrategie „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ (BMZ, 2024b) wird Dezentralisierung lediglich für die Unterstützung „öffentlicher Dienstleistungen auf allen Ebenen“ genannt. Dabei müsse, so heißt es in der Strategie, für eine „sachgerechte Aufgabenteilung zwischen nationaler und subnationaler Ebene“ die „Verlagerung von Aufgaben mit einer entsprechenden finanziellen Ausstattung einhergehen.“ Dezentralisierung und Förderung guter Regierungsführung wird durch bessere staatliche Dienstleistungen auch eine konfliktentschärfende Wirkung für die lokale Ebene zugeschrieben.

Etwas konkreter wird „Gute Regierungsführung“ in der Beschreibung des Aktionsfelds 1 des Reformkonzepts 2030 (BMZ, 2020) als „Demokratieförderung, Staatlichkeit & Recht, Korruptionsbekämpfung, Eigeneinnahmen, kommunale Strukturen [und] soziale Sicherung“ präsentiert. Mit der Einordnung von Dezentralisierung unter dem Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ wird eine Verbindung zu den oben genannten Themen hergestellt, die aber nicht genauer definiert ist. Der Marshallplan mit Afrika oder *Compact with Africa* (BMZ, 2017) enthält als Strategiedokument kaum Hinweise über vermutete Wirkungen zu Dezentralisierung. Eine Verbindung von Dezentralisierung zu wirtschaftlicher Entwicklung wird in diesen Dokumenten nicht genannt.

¹³ „Dezentralisierung bedeutet nach dem Verständnis der deutschen Entwicklungspolitik, politische Entscheidungsbefugnisse, Verwaltungszuständigkeiten und staatliche Gelder von der nationalen Regierungsebene auf die Regionen und Kommunen eines Landes zu übertragen.“

¹⁴ Nicht verabschiedetes BMZ-Papier.

Trotz der mangelnden Verfügbarkeit von Strategiedokumenten, die sich fokussiert mit Dezentralisierung befassen, lassen sich zusammenfassend viele Verbindungslinien zu Demokratieförderung finden. Wirtschaftliche Entwicklung in Verbindung mit Dezentralisierung findet in den neueren Strategiedokumenten hingegen kaum Erwähnung.

Eine Ausnahme stellt die Strategie für Good Financial Governance (GFG) von 2014 dar (BMZ, 2014). Als angrenzender Bereich von Dezentralisierung zielt sie darauf ab, das Management öffentlicher Finanzen zu verbessern, insbesondere durch die verbesserte Ausgestaltung der institutionellen innerstaatlichen Finanzbeziehungen und die Stärkung des Finanzmanagements auf subnationaler Ebene (siehe Kapitel 7). Das damit verbundene Ziel, höhere Transparenz und Rechenschaftspflicht herzustellen, trägt potenziell sowohl zur Demokratiestärkung als auch zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bei.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass – neben der fehlenden strategischen Klarheit durch eine offizielle Dezentralisierungsstrategie – vielfältige Bezüge zu möglichen Maßnahmen, Sektoren und Wirkungen in anderen BMZ-Strategien und -Dokumenten aufgezeichnet werden. Die Entwicklung und Überprüfung der Wirkungslogik und die Analyse von Wirkungen und Wirkmechanismen sollen einen Beitrag zur weiteren Strategiebildung des BMZ im Themenbereich Dezentralisierung leisten.

2.

DESIGN UND
METHODEN

2.1 Evaluierungsdesign und Theorie des Wandels

In diesem Kapitel wird das Evaluierungsdesign vorgestellt, anhand dessen der Erfolg deutscher Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung in afrikanischen Ländern beurteilt wird. Dabei wird es angesichts der in Abschnitt 1.1 besprochenen Heterogenität des Themenfelds und der Kontextabhängigkeit von Wirkungen nicht möglich sein, globale Aussagen zur Wirksamkeit aller deutschen Dezentralisierungsmaßnahmen im Beobachtungszeitraum ab 1990 zu treffen. Es können aber Aussagen zur Wirksamkeit bestimmter Typen von Dezentralisierungsmaßnahmen und zu etwaigen Bedingungen der Wirksamkeit vieler verschiedener Ansätze und Herangehensweisen im Themenbereich gemacht werden.

Der Fokus der Evaluierung liegt auf der Überprüfung der rekonstruierten Wirkungslogik, dem damit einhergehenden Erfassen zugrunde liegender Mechanismen und Kontextfaktoren sowie zuletzt der Untersuchung, ob sich die deutsche EZ im Hinblick auf Dezentralisierung als „lernendes System“ erwiesen hat. Insofern widmet sich die Evaluierung dem Großthema „Dezentralisierung“ theorieüberprüfend wie theoriebildend.

Zur Bewertung der Wirksamkeit und weiterführenden Exploration von Mechanismen und Kontextfaktoren wurden bestehende Wirkungsannahmen der deutschen EZ zur Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen in Afrika gebündelt und in einer generischen Wirkungslogik dargestellt (siehe Abschnitt 2.1.1). Zur Beantwortung der „Lernfrage“ wurde, neben der generischen Wirkungslogik, ein Zeitstrahl der maßgeblichen (entwicklungs-)politischen Veränderungen, die die EZ mit Bezug zu Dezentralisierungsmaßnahmen beeinflusst haben könnten, erstellt (siehe Kapitel 1). Ähnlich wie die Wirkungslogik eine Grundlage für die Formulierung von Wirkungshypothesen zur Bewertung der Wirksamkeit bietet, erlaubt der Zeitstrahl die Identifikation prägender Zeitpunkte, zu denen das BMZ und die DOs hypothetisch zum Lernen angeregt wurden und eine strategische Anpassung erwartbar gewesen wäre (siehe Kapitel 10).

2.1.1 Wirkungslogik

Die Evaluierung folgt einem theoriebasierten Ansatz. Die Bewertung der Wirksamkeit von Dezentralisierungsmaßnahmen wird auf Grundlage der in der deutschen EZ gängigen Wirkungsannahmen („rekonstruierte Wirkungslogik“, siehe Abbildung 1) vorgenommen (Stern et al., 2012; Patton, 2008; White, 2009). Die Wirkungslogik ist generisch für deutsche Unterstützungsmaßnahmen im Bereich Dezentralisierung in Afrika von 1990 bis heute. Dies betrifft sowohl die Vielfalt aktueller Maßnahmen, die dem Bereich Dezentralisierung zuzuordnen sind (siehe Kapitel 4), als auch das Engagement im Zeitverlauf. Auf Basis der Wirkungslogik wurden dem Evaluierungsgegenstand angemessene Anspruchsniveaus und Wirkungshypothesen abgeleitet (siehe Evaluierungsmatrix im Anhang). Die Überprüfung findet auf der Grundlage einer Portfolioanalyse, der Synthese von Projektevaluierungen der DOs und von wissenschaftlicher Literatur sowie durch Interviews und Dokumentenanalysen im Rahmen von Länderfallstudien statt (siehe Abschnitt 2.2).

Die Wirkungslogik wurde auf der Basis von sektor- und länderspezifischen (Strategie-)Dokumenten des BMZ und der DOs, Hintergrundgesprächen mit Programmverantwortlichen der deutschen EZ und wissenschaftlicher Literatur zum Themengegenstand entwickelt. Sie dient zur Abbildung von beabsichtigten Wirkungen der deutschen EZ und so vor allem als Maßstab für die Bewertung der Wirksamkeit (Effektivität und Impact) von Dezentralisierungsmaßnahmen. Zugrunde liegende Wirkmechanismen wurden wegen des großen inhaltlichen und zeitlichen Umfangs des Evaluierungsgegenstands sowie fehlender Ausarbeitung durch die Programmverantwortlichen kaum in der theoretischen Vorbereitung abgedeckt. Weitere Wirkmechanismen werden in der Erhebungs- und Analysephase der Evaluierung identifiziert und zusammen mit etwaigen Kontextfaktoren zum weiteren institutionellen Lernen des BMZ herausgearbeitet.

Im betrachteten Zeitraum lässt sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Dezentralisierungsvorhaben identifizieren, die sich sowohl über die Zielebenen (lokal, regional, national) als auch die Art der Dezentralisierung (politisch, fiskalisch, administrativ) kategorisieren lassen. Dabei stellen Beiträge zu den Impacts Demokratisierung und sozioökonomische Entwicklung die zwei maßgeblichen Fluchtpunkte der meisten Wirkversprechen dar (siehe Abschnitt 4.1). Insbesondere in Strategiedokumenten des BMZ werden verschiedene Ansätze zum Erreichen dieser Zielsetzungen genannt, wie etwa der Mehrebenen-Ansatz, mit dem ausdrücklich Devolution auf allen Ebenen und durch alle Dimensionen von Dezentralisierung unterstützt wird.¹⁵

Kasten 1 Erläuterungen zur Darstellung

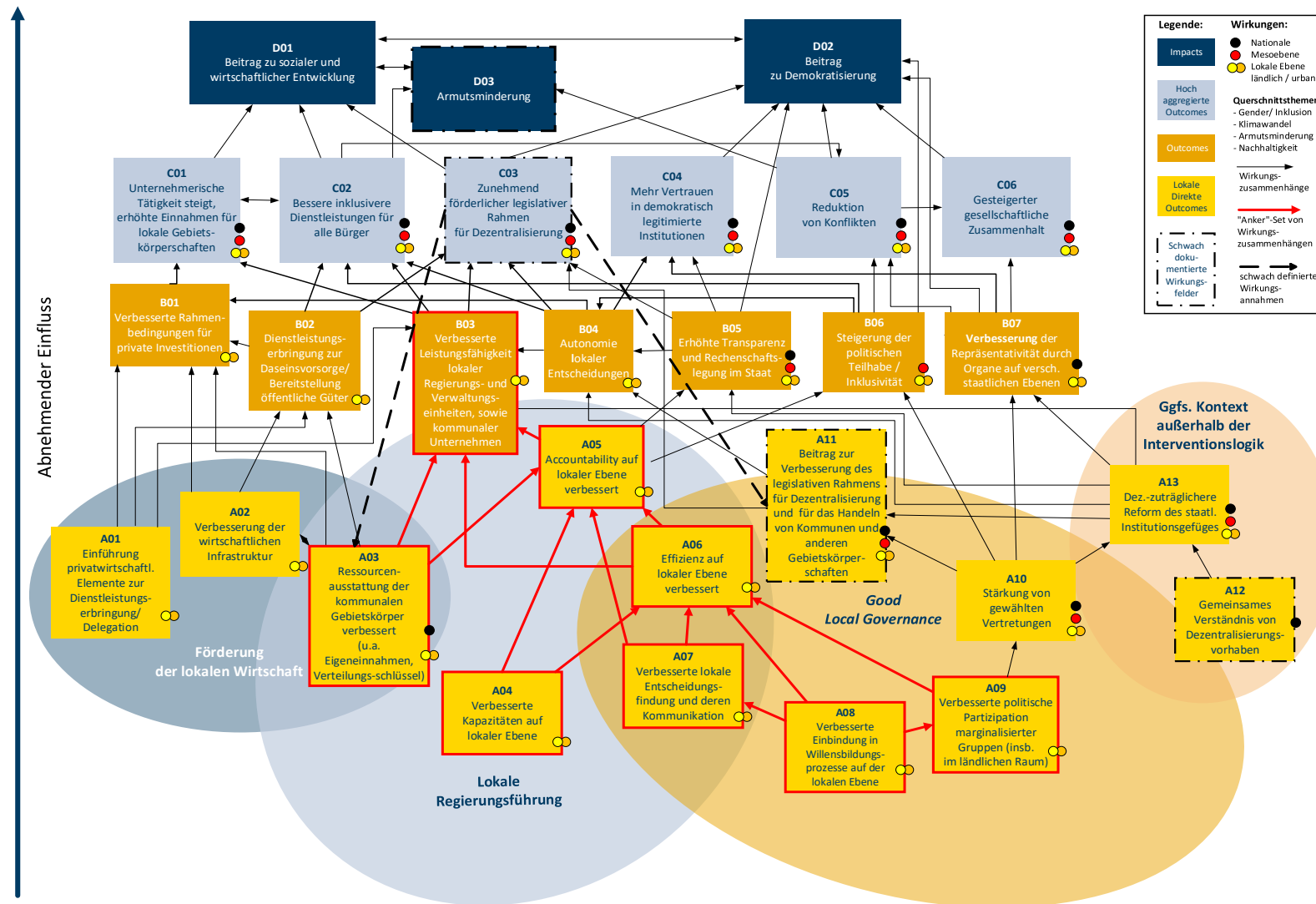
Die in den Kästen dargestellten **Wirkungsfelder** zeigen intendierte Wirkungen auf unterschiedlichen Outcome-Ebenen. Die weißen Wirkungsfelder zeigen lokal begrenzte, die orangen mittlere und die grünen hoch aggregierte Outcomes. Die blauen Wirkungsfelder bilden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen auf der Impact-Ebene ab. Je höher die Aggregationsebene, desto weniger werden die Wirkungsfelder direkt durch Maßnahmen beeinflusst.

Die **Kreise** an der Seite jedes Wirkungsfelds zeigen die jeweilig intendierte staatsorganisatorische Ebene an: Schwarz steht für die nationale, Rot für die regionale und Gelb/Orange für die lokale Ebene (ländlich/urban).

Die **Pfeile** repräsentieren angenommene Kausalzusammenhänge zwischen den Wirkungsfeldern. Je höher aggregiert die Outcome-Ebene, desto schwieriger die Attribution.

¹⁵ Nicht verabschiedetes BMZ-Papier (Dok001). Dok ist ein fortlaufender Index zur pseudonymisierten Referenzierung interner beziehungsweise unveröffentlichter Dokumente des BMZ, der DOs und Partnerorganisationen.

Abbildung 1 Rekonstruierte Wirkungslogik



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Hauptelemente der Wirkungslogik

Vorhaben der deutschen EZ zur Unterstützung von Dezentralisierung in Afrika richten ihre Inputs, Aktivitäten und Outputs vorrangig auf das Erreichen von operativen Zielen entlang von drei Wirkungssträngen aus: „Förderung der lokalen Wirtschaft“, „lokale Regierungsführung“ und „Good Local Governance“. Entsprechend dieser Wirkungsstränge lassen sich in der Wirkungslogik, von der Ebene der lokal begrenzten Outcomes ausgehend nach oben bis zu hoch aggregierten Outcomes und Impacts, deutsche Unterstützungsmaßnahmen in drei Säulen unterteilen, wie im Folgenden dargestellt.

Zu den Wirkannahmen der Säule „Förderung der lokalen Wirtschaft“ gehören die *Einführung privatwirtschaftlicher Elemente zur Dienstleistungserbringung/Delegation (A01)*, die *Verbesserung [der] wirtschaftliche[n] Infrastruktur (A02)* und *verbesserte Ressourcenausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften (A03)*. Diese tragen zu *[v]erbesserte[r] Dienstleistungserbringung zur Daseinsvorsorge/Bereitstellung öffentliche[r] Güter (B02)* und zu *[v]erbesserte[n] Rahmenbedingungen für private Investitionen (B01)* bei, die wiederum die *Steigerung der unternehmerischen Tätigkeit und erhöhte(n) Einnahmen für lokale Gebietskörperschaften (C01)* sowie die Bereitstellung von *bedarfsgerechteren, effizienteren, barrierefreieren, transparenteren Dienstleistungen für alle Bürger*innen (C02)* beeinflussen. All diese Wirkannahmen laufen zusammen in einem gemeinsamen Beitrag zu sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung. Dieser Wirkungsstrang überlappt jedoch stark mit allgemeiner und sektoraler Wirtschaftsförderung, sodass Vorhaben oft nicht eindeutig dem Dezentralisierungsportfolio zugeordnet werden können.

Im Wirkungsstrang „lokale Regierungsführung“ werden durch die *Ressourcenausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften (A03)* und *[v]erbesserte Kapazitäten auf lokaler Ebene (A04)* die *Leistungsfähigkeit lokaler Regierungs- und Verwaltungseinheiten (B03)* verbessert. Gemeinsam mit *[v]erbesserte[r] Entscheidungsfindungsfindung und deren Kommunikation (A07)* und *[v]erbesserte(r) Effizienz (A06)* sowie *Transparenz und Accountability auf lokaler Ebene (A05)* wird so die *Autonomie lokaler Entscheidungen (B04)* gestärkt, die wiederum die *Leistungsfähigkeit lokaler Regierungs- und Verwaltungseinheiten (B03)* fördert.

Die unter dem Wirkungsstrang „Good Local Governance“ gebündelten direkten oder lokalen Outcomes tragen über unterschiedliche Wirkungszusammenhänge hauptsächlich zu Demokratisierung bei. So soll *[v]erbesserte Einbindung in Willensbildungs-/Entscheidungsfindungsprozesse (A08)* zu *[v]erbesserte[r] Partizipation marginalisierter Gruppen (A09)* und dadurch zur *Stärkung von gewählten Vertretungen (A10)* führen. Weiter sollen dadurch die *Steigerung politischer Teilhabe (B06)* und die *[v]erbesserte Repräsentativität auf verschiedenen Ebenen (B07)* zu den hoch aggregierten Outcomes *Mehr Vertrauen in demokratisch legitimierte Institutionen (C04)*, *Reduktion von Konflikten (C05)* und *Gesteigerter gesellschaftlicher Zusammenhalt (C06)* beitragen.

Diese Zuordnung von Wirkungen entlang der drei Wirkungsstränge ist eine konzeptuelle Vereinfachung, bei der einige Einschränkungen zu berücksichtigen sind. Erstens operieren Vorhaben zwar überwiegend innerhalb dieser Säulen, jedoch können auch – wie sich in Gesprächen wiederholt zeigte und durch Strategiedokumente belegt wird – vielfältige Wechselwirkungen zwischen den Wirkungssträngen und mit anderen Förderbereichen angenommen werden.¹⁶ Zweitens kann davon ausgegangen werden, dass es ebenfalls Rückkopplungsschleifen gibt, durch die höhere Outcomes niedrigere Outcome-Ebenen verstärken. Zum Beispiel wird angenommen, dass die *Ressourcenausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften (A03)* durch mehr Autonomie und verbesserte Leistungsfähigkeit zu einem *[z]unehmend förderliche[n] legislative[n] Rahmen für Dezentralisierung (C03)* beiträgt. Im Gegenzug ist es aber gleichermaßen wahrscheinlich, dass die *Ressourcenausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften (A03)* von einem *[z]unehmend förderliche[n] legislative[n] Rahmen für Dezentralisierung (C03)* positiv beeinflusst wird.

Drittens werden Wirkannahmen und deren zugrunde liegende Mechanismen zunehmend diffuser, je höher die jeweiligen Outcomes in der Wirkungslogik angesiedelt sind. In Strategiedokumenten ist zum Beispiel nicht klar, ob und wie durch die deutschen Maßnahmen zur Erreichung von *[e]rhöhte[r] Transparenz und Rechenschaftslegung (B05)* ein direkter Beitrag zu Demokratisierung geleistet wird – oder inwieweit die *Autonomie lokaler Entscheidungen (B04)* einen *[z]unehmend förderliche[n]*

¹⁶ Alle diese angenommenen Zusammenhänge zwischen Wirkungsfeldern sind durch Pfeile entsprechend in der Wirkungslogik rekonstruiert.

legislative[n] Rahmen für Dezentralisierung (Co3) schaffen kann. Dementsprechend ist genauso wenig eindeutig definiert, welche Unterstützungsleistungen oder etwaige Bedingungen zum Erreichen dieser höher aggregierten Wirkungen notwendig sind.

Viertens kann die Wirkungslogik zwar für den gesamten Betrachtungszeitraum angewendet werden, jedoch bestanden zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedliche Schwerpunktssetzungen. Einige Elemente der Wirkungslogik, wie die *Förderung eines gemeinsamen Verständnisses von Dezentralisierungsvorhaben (A12)* und die *Etablierung eines Mehrebenen-Systems (Bo7)*, sind aktuell nicht mit klaren Handlungsfeldern hinterlegt, wurden aber in den Hintergrundgesprächen als nach wie vor relevant bezeichnet. Außerdem wird in der Wirkungslogik von einem aktiven Beitrag zur *Verbesserung des legislativen Rahmens für Dezentralisierung und für das Handeln von Kommunen und anderen Gebietskörperschaften (A11)* auf der nationalen Ebene ausgegangen. Auch hier ist fraglich, wie sehr im Kontext von zunehmender *Ownership* von Partnerregierungen in der bilateralen EZ diese Wirkung weiterhin mit Maßnahmen unterstützt werden kann.

Die Wirkungsstränge „lokale Regierungsführung“ und „*Good Local Governance*“ stellen den konzeptionellen Kern des Evaluierungsgegenstands dar.¹⁷ Dabei werden ebenfalls die vielfältigen Wechselwirkungen, sowohl zwischen den Säulen wie mit angrenzenden Bereichen, herausgearbeitet, insbesondere mit „Förderung der lokalen Wirtschaft“. Die Schnittmenge von Dezentralisierungsmaßnahmen und lokaler Wirtschaftsförderung steigt angesichts der jüngeren Entwicklung, Dezentralisierungsmaßnahmen „bevölkerungsnah“ und jenseits der Beteiligung von Nationalregierungen durchzuführen, zunehmend an. Dadurch gewinnen speziell nur auf die lokale Ebene und mit Fokus auf lokale Daseinsvorsorge und wirtschaftliche Entwicklung ausgelegte Maßnahmen an Relevanz.

2.1.2 Institutionelles Lernen im deutschen EZ-System

Wie in der Einleitung dargelegt, wird in der Evaluierung neben den Wirkungen von deutschen Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung dezidiert das „lernende System EZ“ untersucht.

Zur Erschließung dieser Lernfrage ist Dezentralisierung als Anschauungsbeispiel besonders geeignet, weil Maßnahmen in diesem Themenbereich seit mehr als vier Dekaden prominent durchgeführt werden und sich dieser dabei kontinuierlich wandelt.

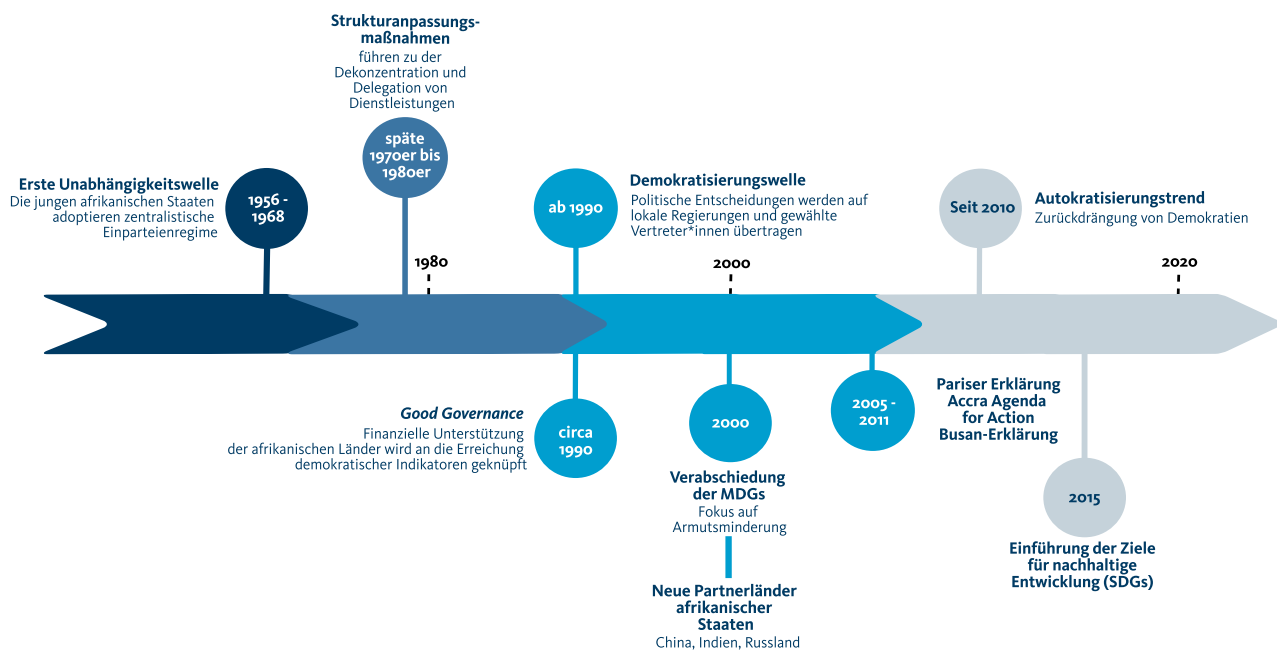
Die Beantwortung der Lernfrage erfordert, ähnlich der Rekonstruktion der Wirkungslogik, zunächst ein konzeptionelles Fundament. Zu diesem Zweck wurden auf Basis von Strategie- und Programmdokumenten sowie wissenschaftlicher Literatur die grundlegenden Veränderungen in der EZ über die Zeit hinweg herausgearbeitet, die den Themenbereich Dezentralisierung potenziell beeinflusst haben.

Wie in Abbildung 2 auf der oberen Achse dargestellt, lassen sich dabei erst einmal strukturelle Veränderungsimpulse identifizieren, die staatsorganisationale Konsequenzen nach sich gezogen haben: angefangen bei der Unabhängigkeitswelle bis hin zur Demokratisierungsphase und schließlich dem aktuellen Trend der Zurückdrängung von Demokratien. Auf der unteren Achse sind Veränderungen im Politikfeld der Entwicklungspolitik abgebildet, die sich vor allem auf die Art der Zusammenarbeit zwischen dem BMZ und den Partnerländern niedergeschlagen haben sollten (von der *Good-Governance*-Debatte über die Millenniumsentwicklungsziele [*Millennium Development Goals*, MDGs] und die Ziele für nachhaltige Entwicklung [*Sustainable Development Goals*, SDGs] bis hin zur Paris-Accra-Busan-Agenda, 2005–2011).

Diese strukturellen Veränderungen haben sich auch in der Wirkungslogik bereits als übergeordnete Wirkversprechen gezeigt: Während der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie Dezentralisierung seit Beginn der EZ grundlegend ist, kam über die demokratischen Transformationen in den 1990er Jahren das neue Wirkversprechen lokaler politischer Partizipation und Mandatierung hinzu. Ersteres, so die Annahme der Evaluierung, teilten Geber- und Partnerländer grundsätzlich; für Letzteres galt dies weniger, da die mit Dezentralisierung verbundene Machtabgabe im Konflikt steht mit der traditionell starken Zentralisierung von Macht und Kompetenzen in vielen afrikanischen Staaten (siehe Kapitel 1). Auch deshalb ist der verstärkte EZ-Fokus auf die *Ownership* von Partnerregierungen seit den 2000er Jahren von besonderer Bedeutung für die Evaluierung sowie die Relevanz von Vorhaben im Bereich Dezentralisierung (siehe Kapitel 5).

¹⁷ Der Wirkungsstrang „Förderung der lokalen Wirtschaft“ wird in der Bewertung weitgehend ausgeklammert aufgrund einer fehlenden Trennschärfe mit allgemeiner und sektoraler Wirtschaftsförderung wie oben und in der Portfolioanalyse (Kapitel 3) erläutert.

Abbildung 2 Relevante entwicklungspolitische Veränderungen mit Blick auf Dezentralisierung in Afrika



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Die in Abbildung 2 dargestellten entwicklungspolitischen Veränderungen haben drei Implikationen für die Eingrenzung des Evaluierungsgegenstands und die Fallauswahl:¹⁸

1. Der engere Untersuchungszeitraum beginnt mit der Demokratisierungswelle ab den 1990er Jahren. Diese Entscheidung basiert auf der Annahme, dass zu diesem Zeitpunkt neben dem ökonomischen und dem sozialen Wirkversprechen das erste Mal dezidiert demokratische Wirkungen aus Dezentralisierungsmaßnahmen abgeleitet wurden.
2. In der Evaluierung werden der Wandel der Partnerbeziehungen und die daraus resultierenden Konsequenzen für Dezentralisierungsmaßnahmen in den letzten beiden Dekaden analysiert, weil angenommen werden kann, dass gerade die demokratischen Wirkversprechen mit der zunehmenden *Ownership* der Partnerländer in Konflikt stehen.
3. Ein weiterer Fokus liegt auf der Frage nach den Implikationen des jüngsten Autokratisierungstrends. Die zunehmende Autokratisierung macht ein grundsätzliches Umdenken hinsichtlich der Beziehungen zwischen Zentralstaat und EZ

nötig, insbesondere unter den Bedingungen zunehmender Fragilität (wie in der Sahelzone). In den Hintergrundgesprächen kamen konzeptionelle Anpassungen in diesem Kontext zum Vorschein, die sich als „regierungsferne und bevölkerungsnahe“ Maßnahmen zusammenfassen lassen, wobei diese noch nicht strategisch durchdrungen und verschriftlicht worden sind.

Mit Bezug auf die in dieser Evaluierung behandelten Outcomes legt der sich über die Zeit verändernde Kontext nahe, dass eine generische Wirkungslogik für alle Dezentralisierungsprogramme nicht alle Vorhaben gleichermaßen abbilden kann. Zusätzlich haben unterschiedliche Kolonialerfahrungen sowie differente politische und sozioökonomische Entwicklungen zu sehr diversen staatsorganisationsrechtlichen Strukturen in den Ländern geführt. Beispielsweise scheinen sich frankofone und anglophone Staaten auch heute noch darin zu unterscheiden, wie sie die Rolle der Dienstleistungserbringung auffassen sowie das Institutionengefüge im Land und die Beziehung zum Bürger*innen mit Blick auf Repräsentanz und Einbindung traditioneller

¹⁸ Siehe Abschnitt 2.2 und 3.4 für nähere Informationen zur Fallauswahl der Länderfallstudien.

Autoritäten sehen.¹⁹ Es ist anzunehmen, dass die verschiedenen Ausgangspunkte und Kontextfaktoren besonders auf die Möglichkeit zu einem *[z]unehmend förderliche[n] legislative[n] Rahmen für Dezentralisierung (Co3)* einwirken.²⁰

2.2 Methoden

Das methodische Vorgehen der Evaluierung folgt einem theoriebasierten, empirisch-analytischen Ansatz. Zu diesem Zweck wird für deutsche Unterstützungsmaßnahmen im Bereich Dezentralisierung in Afrika eine generische Wirkungslogik rekonstruiert (siehe Abschnitt 2.1, deren Wirkannahmen mithilfe eines Methodendesigns empirisch überprüft werden, das 1) Daten aus unterschiedlichen Quellen sowie 2) quantitative und qualitative Methoden trianguliert. Um sowohl möglichst repräsentative Evidenz über die Wirkungszusammenhänge zu generieren als auch zu verstehen, wie und warum die untersuchten Dezentralisierungsmaßnahmen Wirkungen entfalten oder nicht, kommt in dieser Evaluierung ein Multi-Method-Design zum Einsatz, bei dem auf Wissenschafts- und Evaluierungssynthesen basierende fallübergreifende (*cross-case inference*) mit fallspezifischer Evidenz (*within-case inference*), die auf den Länderfallstudien beruht, kombiniert wird (Goertz, 2017). Auf diese Weise werden die externe und die interne Validität der Evaluierungsergebnisse durch die Integration verschiedener Evidenzen gestärkt.

Quantitative Methoden: zwei auf künstliche Intelligenz (KI)²¹ gestützte Literatursynthesen, mit denen bestehendes Wissen im Themenfeld zusammengetragen und systematisch abgebildet wird. Mit der einen Synthese werden empirische Befunde wissenschaftlicher Studien im Themenbereich ausgewertet (Wissenschaftssynthese), mit der anderen Evaluierungen deutscher DOs im Themenbereich und für Subsahara-Afrika (Evaluierungssynthese). Ziel dieser fallübergreifenden Synthesen ist es, generalisierbare Erkenntnisse über die Wirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen und deren Unterstützung durch die deutsche EZ zu gewinnen.

Qualitative Methoden: Im Rahmen von fünf Länderfallstudien werden Primär- und Sekundärdaten aus unterschiedlichen Quellen erhoben und in Inhaltsanalysen mit dem Ziel trianguliert, die Umsetzung deutscher Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung zu analysieren und Wirkmechanismen zu ermitteln. Ergänzend zur durch die Synthesen gewonnenen externen Validität können die Fallstudien so zur internen Validität der Evaluierungsergebnisse beitragen: Durch die vertiefenden fallspezifischen Untersuchungen können Erklärungslücken geschlossen und ein besseres Verständnis geschaffen werden, wie etwaige Wirkungen entstehen. Die Datengrundlage für die Länderfallstudien bilden Interviews mit BMZ-Länder- und IZ-Referent*innen²², Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen und lokalen Mandatsträger*innen und Ortsbegehungen, die mit Daten aus der Portfolioanalyse (siehe Kapitel 3), Vorhabendokumenten, Projektevaluierungen und nationalen Strategie- sowie Rechtsdokumenten trianguliert werden.

Im Folgenden wird der epistemologische Ansatz der Evaluierung erläutert. Daraufhin werden die jeweiligen Erhebungs- und Analysemethoden näher beschrieben. Abschließend erfolgt eine Einordnung möglicher methodischer Schwächen und daraus resultierende Implikationen für die Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

2.2.1 Theoriebasierter Ansatz

Für die Evaluierung wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt. Auf Grundlage von Strategiedokumenten, wissenschaftlicher Literatur, Expert*innengesprächen, Workshops mit Mitgliedern der Referenzgruppe und einer Portfolioanalyse wurde eine generische Wirkungslogik für die Vielzahl von Dezentralisierungsmaßnahmen erstellt (siehe Abschnitt 2.1). Die rekonstruierte Wirkungslogik ist nicht repräsentativ für alle Dezentralisierungsmaßnahmen, ermöglicht aber Aussagen zu den Wirkannahmen der im Rahmen dieser Evaluierung nachvollzogenen Ansätze und Typen von Maßnahmen der

¹⁹ So zeigt etwa Assoua (2007) mit Untersuchungen in Senegal (französisch) und Ghana (englisch) die Konsequenzen der ererbten postkolonialen Systeme auf und thematisiert sowohl deren Einfluss als auch den der politischen Kulturen der beiden Länder auf die Dezentralisierungsprozesse.

²⁰ Dies wird entsprechend bei der Fallauswahl berücksichtigt, indem Länder beiderlei Kolonialerbe ausgewählt wurden (siehe Abschnitt 2.2).

²¹ Die Verwendung generativer KI richtet sich nach den KI-Leitlinien des DEval (internes Dokument: „Leitlinie zum sicheren Umgang mit generativer künstlicher Intelligenz“ [DEval, 2025]). Mehr Informationen zur Vorgehensweise und Methodik finden sich im Anhang.

²² Referent*innen für Internationale Zusammenarbeit. Ehemals WZ-Referent*innen (Wirtschaftliche Zusammenarbeit).

deutschen EZ für den Bereich Dezentralisierung. Während die Wirkungslogik somit eine Basis zur Überprüfung von Wirkungen und Aufdeckung von Wirkmechanismen bietet, kann sie überdies am Ende der Evaluierung und in Interaktion mit dem BMZ durch die gewonnenen empirischen Befunde angereichert und weiterentwickelt werden (von Werthern, 2020). Die Überprüfung der Wirkmechanismen und die Beantwortung der Evaluierungsfragen erfolgt durch eine Triangulation der Evidenz, die auf den im Folgenden näher beschriebenen unterschiedlichen Erhebungs- und Analysemethoden beruht.

2.2.2 Wissenschafts- und Evaluierungssynthese

Zwei KI-gestützte Synthesen bilden den aktuellen Wissensstand zur Wirksamkeit von Dezentralisierungsmaßnahmen im Allgemeinen und zur Rolle deutscher Unterstützung im Besonderen systematisch ab. Die Synthesen stellten somit einen ersten Schritt zur Überprüfung der rekonstruierten Wirkungslogik dar. Darüber hinaus wurden sie im weiteren Verlauf zur Triangulation mit den Fallstudienresultaten genutzt.

In der **Wissenschaftssynthese** wird der Stand der Wissenschaft zu Dezentralisierungsmaßnahmen zusammengefasst. Hierfür wurde der bestehende Korpus wissenschaftlicher Literatur zu Wirkungen von Dezentralisierung aggregiert, und die empirischen Befunde der Studien wurden entlang der rekonstruierten Wirkungslogik eingeordnet. Dazu wurde ein manuelles Kodierverfahren durch ein *Large Language Model* (großes Sprachmodell, LLM) ergänzt. Mit der Synthese sollte festgestellt werden, in welchen Bereichen positive, keine oder gar negative Auswirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen empirisch belegt sind.

Aufbauend auf den allgemeinen Befunden zu Wirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen liegt in der **Evaluierungssynthese** der Fokus auf den Zielsetzungen und Wirkungsnachweisen der diesbezüglichen deutschen Unterstützung in Subsahara-Afrika. Hierfür wurden sämtliche veröffentlichte Projektevaluierungen von KfW und GIZ im Themenfeld begutachtet und die als relevant identifizierten Dokumente mithilfe eines LLM nach Zielsetzungen und Wirkungen entsprechend der rekonstruierten Wirkungslogik durchsucht.²³

Zusammengenommen liefern die Synthesen generalisierbare Erkenntnisse über die Wirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen und deren Unterstützung durch die deutsche EZ. Da ihre Makroperspektive allerdings nur begrenzt Einblicke in zugrunde liegende Mechanismen und Rahmenbedingungen bieten kann, wurden für ein vertiefendes Verständnis der Wirkungszusammenhänge fünf Länderfallstudien realisiert.

2.2.3 Fallstudien

Die Durchführung von vertiefenden Länderfallstudien ist ein bewährtes Vorgehen im Rahmen theoriegeleiteter Evaluierungen (George und Bennett, 2005). Dadurch lassen sich komplexe Kausalzusammenhänge samt mediierender und moderierender Einflussgrößen in einem klar begrenzten Untersuchungsrahmen analysieren. So kann die Validität der rekonstruierten Wirkungslogik überprüft und zugrunde liegende Wirkmechanismen sowie bedingende Faktoren können offengelegt werden. Gegenstand bisheriger Untersuchungen, ob in der Wissenschaft oder in Evaluierungen der DOs, sind in der Regel einzelne Vorhaben oder Interventionen ohne Bezug zu einer übergreifenden Wirkungslogik, wie sie im Rahmen dieser Evaluierung rekonstruiert worden ist. Abseits der oben beschriebenen Synthesen beschränkt sich ihre Aussagekraft daher vor allem auf lokal begrenzte Outcomes ohne kontextuelle Einordnung.

Länderfallstudien erwiesen sich in dieser Evaluierung als besonders gut geeignet, da sie eine Untersuchung des langjährigen Engagements deutscher EZ im Themenbereich ermöglichen. Auf Basis der vielfältigen für die Fallstudienländer gesammelten Daten konnte durch Inhalts- und Prozessanalysen nachvollziehbar gemacht werden, wie sich Wirkungszusammenhänge und Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern über die Zeit gewandelt und sich diese Veränderungen und das Engagement der deutschen EZ gegenseitig beeinflusst haben. Derart erlaubten die Länderfallstudien auch, Lernerfahrungen deutscher EZ und deren Auswirkungen über alle Ebenen hinweg – von einzelnen Vorhaben bis hin zu Länder- und Sektorstrategien – zu erfassen. Die Untersuchungseinheiten bildeten die für die Fallstudien ausgesuchten Partnerländer, in denen Dezentralisierungsvorhaben umgesetzt worden sind.

²³ Die Beschränkung auf nur veröffentlichte Projektevaluierungen erfolgte aus Gründen der Vertraulichkeit und des Datenschutzes entsprechend der KI-Leitlinie des Instituts (Stand 2024).

Das Ziel war, zwischen den Ländern vergleichend verschiedene Vorhabentypen zu untersuchen und auf diese Weise die deutsche Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen in Subsahara-Afrika entlang der OECD-DAC-Kriterien zu bewerten.

Die Auswahl der Länderfallstudien erfolgte schrittweise nach drei Kriterien:

1. **Umfang der Förderung:** ausreichende Dauer und Volumina (Menge an Fördermitteln und Anzahl von Vorhaben) des Engagements deutscher EZ im Bereich Dezentralisierung, um relevante Fälle mit hinreichender Datenbasis zu identifizieren, in denen auch mögliche Lerneffekte nachgezeichnet werden können. Dieses Kriterium wurde anhand des rekonstruierten Portfolios ermittelt.
2. **Evaluierbarkeit:** Ein angemessenes Maß an Sicherheit zur Durchführung der Feldforschung schließt Länder mit prekärer oder instabiler Sicherheitslage aus. Darüber hinaus ist die Verfügbarkeit von und der Zugang zu ausreichenden Informationen – insbesondere im Hinblick auf die in der Wirkungslogik dargestellten Wirkungsfelder – entscheidend, um die Überprüfbarkeit des Themenfelds im Rahmen der Länderfallstudien zu gewährleisten.
3. **Varianz in Kontextfaktoren:** Angesichts der Vielzahl potenziell konfundierender Faktoren wurden die Länderfälle so ausgewählt, dass sie möglichst viele unterschiedliche Rahmenbedingungen reflektieren, speziell mit Blick auf den Grad der demokratischen und der wirtschaftlichen Entwicklung, das koloniale Erbe (frankophon und anglophon), den Grad an Dezentralisierung sowie den Umfang und die Art der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Selbst wenn nicht für alle Kontextfaktoren kontrolliert werden konnte, erlaubte die Fallauswahl somit, gut gestützte Plausibilitätsaussagen über Wirkungszusammenhänge abzuleiten.

Basierend auf diesen Kriterien wurden Fallstudien in Burkina Faso, Ghana, Mosambik, Sambia und Senegal durchgeführt. Nähere Informationen zu diesen Ländern und der Auswahl sind der Portfolioübersicht (Kapitel 3) zu entnehmen. Innerhalb der Fallstudien wurde der Fokus sodann auf bestimmte für Dezentralisierung besonders relevante und für das Engagement deutscher EZ repräsentative Vorhabentypen gelegt.

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Erhebungs- und Analysemethoden, die im Rahmen der Fallstudien angewandt wurden, näher beschrieben. Die Kombination verschiedener Daten und Methoden erlaubte nicht nur eine Triangulation von Evidenz zwecks Qualitätssicherung – so konnten beispielsweise Erkenntnisse aus Projektdokumenten durch Gespräche mit beteiligten Akteuren validiert und ergänzt werden –, sondern auch eine Triangulation diverser Perspektiven unterschiedlicher Stakeholder*innen

Programm-, Strategie- und Evaluierungsdokumente

Die im Zuge der Konzeptionsphase durchgeführte und in die Rekonstruktion der Wirkungslogik eingeflossene²⁴ Sichtung von ausgewählten Strategie- und Programmdokumenten wurde um Dokumente der deutschen EZ zu Dezentralisierung erweitert, die im Rahmen der Kooperation mit den Fallstudienländern relevant sind. Dazu gehörten neben vorhabenspezifischen Dokumenten insbesondere nationale Entwicklungspläne der Fallstudienländer, Regierungsverhandlungen und andere Strategiedokumente zu Dezentralisierung, die Aufschluss über die Relevanz der deutschen Unterstützungsmaßnahmen vis-à-vis der Partnerinteressen ermöglichten. Ebenso erlaubten diese Dokumente, mögliche Lerneffekte und strategische Anpassungsmaßnahmen nachzuvollziehen. Projektevaluierungen von KfW und GIZ in den Ländern flossen in die Evaluierungssynthese ein, wurden teilweise aber auch manuell analysiert. Durch eine Inhaltsanalyse aller Dokumente, trianguliert mit den anderen hier beschriebenen Erhebungs- und Analysemethoden, konnten so die in der rekonstruierten Wirkungslogik dargestellten Wirkungsannahmen geprüft werden (Astleitner, 2011; Funnell und Rogers, 2011; Jaccard und Jacoby, 2020).

Interviews und Fokusgruppengespräche

Interviews wurden mit Akteursgruppen und Wissens-träger*innen geführt, die Aussagen zur Planung und Implementation oder zu den Wirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen oder deren Unterstützung machen konnten. Dabei wurden Personen auf Partnerseite (von der Ministerialebene bis hin zu lokalen Mandatsträger*innen und Leistungsempfänger*innen), aus dem BMZ (von Abteilungsleitungsebene über Länder- und IZ-Referent*innen bis hin zu Wissens-träger*innen ehemaliger Strategien oder Vorhaben) und der

²⁴ Siehe Astleitner (2018) und Witte (2004) zur Weiterentwicklung der Wirkungslogik durch das Nachvollziehen von Wirkannahmen und durch die Klärung zentraler Konzepte und Begrifflichkeiten.

beteiligten DOs (KfW und GIZ, vor allem auf Landesleitungsebene und Vorhabenverantwortliche) befragt. Ergänzend wurden externe Expert*innen zum Evaluierungsgegenstand interviewt, um auch eine Außenperspektive zu gewinnen (Bogner et al., 2009; Gläser und Laudel, 2010).

Interviews variierten dabei je nach Phase der Evaluierung und nach Gesprächspartner*innen zwischen offenen und semistrukturierten Formaten. Erstere dienten vorrangig der Theoriegenerierung, letztere der Theorieüberprüfung (Brancati, 2018). Einzelne Interviewpartner*innen, die die Kooperation über einen längeren Entwicklungszeitraum einordnen konnten, wurden mithilfe von partizipativen Ansätzen wie etwa der *Most-Significant-Change*-Methode dazu angestoßen, das Themenfeld selbst zu strukturieren, um so Anhaltspunkte für noch nicht erfasste Wirkmechanismen oder Rahmenbedingungen zu erschließen. Zur Führung und Transkription von Interviews in den Fallstudienländern wurden zum Teil lokale Consultants und, wo notwendig, Übersetzer*innen eingebunden. Insgesamt wurden 188 Interviews durchgeführt.

Zudem wurden sieben Fokusgruppengespräche²⁵ dazu eingesetzt, verschiedene Perspektiven auf einen Gegenstand abzubilden – etwa die Sicht deutscher Akteure auf bestimmte Vorhaben im Kontrast zur Partnerperspektive. Durch das offene Diskussionsformat und die Interaktion zwischen Teilnehmenden konnten latente Themen und neue Inhalte besser sichtbar gemacht werden (Flick, 2021: 170 ff.). Solche Fokusgruppengespräche waren hauptsächlich über Maßnahmen geeignet, die bereits einige Zeit zurücklagen und es somit ehemals Projektverantwortlichen leichter möglich war, eine kritisch-distanzierte Perspektive einzunehmen. Die Auswertung der weitgehend kodierten Interview- und Fokusgruppenprotokolle erfolgte durch Inhaltsanalysen, die sich an der rekonstruierten Wirkungslogik orientierten.

2.2.4 Limitationen

Das auf aggregierte Befunde gerichtete Erkenntnisinteresse der Evaluierung bedeutet, dass die Ergebnisse nur begrenzt aussagekräftig hinsichtlich konkreter Einzelfälle sein können. So bedingt die hohe externe Validität der Synthesen von Befunden aus der Wissenschaft und Evaluierungen eine eingeschränkte Möglichkeit der Berücksichtigung von fallspezifischen Kontextfaktoren und intervenierenden Variablen. Daneben ist eine mögliche (positive) Publikationsverzerrung (*publication bias*) in den synthetisierten Evaluierungsberichten der DOs nicht auszuschließen. Dieser möglichen Einschränkung begegnet die Evaluierung durch die separate Synthese von Evaluierungsevidenz und wissenschaftlichen Befunden²⁶ sowie den komplementären Einsatz qualitativer Methoden. Dies ermöglicht die Triangulation von Evidenz über die verschiedenen Datenquellen im Rahmen eines *Multi-Method-Designs*. So leisten die qualitativen Analysen im Zuge der Länderfallstudien durch ihre vertiefende Aufarbeitung von identifizierten Wirkmechanismen und Wirkungssets einen Beitrag zur internen Validität. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die übergreifenden Befunde der Evaluierung nur bedingt Rückschlüsse über zu erwartende Wirkungen spezifischer Interventionen in konkreten Kontexten zulassen.

Zudem wird die Identifizierung von Impact und hoch aggregierten Wirkungen durch die eingeschränkte Datenlage im Themenfeld beeinträchtigt. Aufgrund des Mangels an regelmäßigen Vorhabenevaluierungen mit klar definierten Kontrollgruppen sowie einer fehlenden Datengrundlage zu Ausgangssituationen und Entwicklungen von Untersuchungseinheiten lassen sich übergeordnete Wirkungszusammenhänge selten attribuieren. Um dieser unzureichenden Datenlage zu begegnen, wurden im Rahmen der Evaluierung eigens Primärdaten erhoben. So konnten durch Ortsbegehungen und Interviews in allen Fallstudienländern Wirkungsnachweise systematisch dokumentiert und verglichen werden. Dennoch machen diese Limitationen es zum Teil erforderlich, dass manche Wirkungsaussagen und Bewertungen dieser Evaluierung (auch) auf Plausibilitäts-erwägungen beruhen. Wo dies in diesem Bericht der Fall ist, ist das im Text explizit kenntlich gemacht.

²⁵ Eine in Sambia, zwei in Ghana und vier in Mosambik.

²⁶ Auch für die wissenschaftliche Literatur ist eine Publikationsverzerrung nicht auszuschließen, insbesondere zugunsten von Studienergebnissen, die als „statistisch signifikant“ gelten (also als besonders zuverlässig eingeschätzt werden). Dabei lässt sich die zu erwartende Effektrichtung einer eventuellen Verzerrung nicht ohne Weiteres bestimmen.

3.

PORTFOLIO

Für den Themenbereich Dezentralisierung liegt kein klar umrissenes Portfolio vor. Als erster Zugriff auf dezentralisierungsrelevante Vorhaben im BMZ-Portfolio existiert ein Förderbereichsschlüssel (FBS) 15112 „Dezentralisierung und subnationale Regierungsführung“, der jedoch erst seit circa 2011 Anwendung findet.²⁷

Durch eine darüber hinausgehende eigene Rekonstruktion des Portfolios können relevante Vorhaben aus dem gesamten digital erfassten Zeitraum von 2000 bis 2022 einbezogen werden. Die Vorhaben verfügen über Bezüge zu allen Wirkungssträngen der Wirkungslogik.²⁸ Dabei zeigte sich allerdings auch, dass der Wirkungsstrang „Förderung der lokalen Wirtschaft“ eine fehlende Trennschärfe zu angrenzenden Bereichen und insbesondere zu lokaler Wirtschaftsförderung aufweist, weshalb er im weiteren Verfahren ausgeklammert wurde. Basierend auf dem so entstandenen Dezentralisierungsportfolio wurden ebenfalls – entsprechend der Dauer des Engagements, dem Volumen

sowie der Anzahl der Vorhaben – die Fallstudienländer Ghana, Mosambik, Sambia, Senegal und Burkina Faso ausgewählt.

3.1 Rekonstruiertes Portfolio

Das **rekonstruierte Portfolio** für Afrika beinhaltet insgesamt 297 Vorhaben, mit denen Dezentralisierungsbemühungen in den Partnerländern unterstützt werden. Es setzt sich zusammen aus 120 Vorhaben, die unter den FBS 15112 fallen (im Folgenden **FBS-basiertes Portfolio**) und 177 weitere, eigens ergänzte Vorhaben (**Ergänzendes Portfolio**). Letzteres setzt sich aus Vorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierung zusammen, die nicht vom FBS 15112 erfasst sind und deshalb mithilfe einer manuellen Stichwortsuche in MeMFIS²⁹ identifiziert wurden.³⁰ Das Volumen des rekonstruierten Portfolios für Dezentralisierung in Afrika beläuft sich so auf 2,581 Milliarden Euro (siehe Tabelle 2 und Tabelle 9).³¹

Tabelle 2 Anzahl der Vorhaben und Fördervolumen für das rekonstruierte Portfolio, zusammengesetzt aus dem FBS-basierten Portfolio und dem Ergänzenden Portfolio

Rekonstruiertes Portfolio	FBS-basiertes Portfolio	Ergänzendes Portfolio
Anzahl Projekte (gesamt 297)	120	177
Volumen in Zusagen (gesamt 2.581,81 Mio. €)	1.174,45 Mio. €	1.407,36 Mio. €
Zeitraum (gesamt 2000–2022)	2007–2022	2000–2022
Zugriff über	FBS 15112 „Dezentralisierung und subnationale Regierungsführung“	manuelle stichwortbasierte Suche in MeMFIS

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

²⁷ Dezentralisierung wurde in der DAC *statistical reporting directive* (OECD, 2010) unter „government and civil society, general“ im Rahmen der Aktualisierung „Government and Civil Society purpose codes, 2009–18“ aufgenommen (Anderson et al., 2022). Erstmals wird FBS 15112 in der Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel ab Berichtsjahr 2011 (BMZ, 2012) erwähnt. Rückwirkend wurde sieben Projekten in der Förderregion Afrika vor 2011 eine Kennung FBS 15112 vergeben. Aus diesem Grund wird die Einführung von FBS 15112 im Folgenden mit ab circa 2011 beschrieben.

²⁸ Durch die Triangulierung mit Fallstudien, Dokumentenanalyse und Expert*inneninterviews konnten zudem relevante Vorhaben, die in der anfänglichen Portfolio-rekonstruktion nicht erfasst waren, nachgetragen und in die hier vorliegenden Analysen miteinbezogen werden. Die größte inhaltliche Veränderung des Portfolios stellen hierbei GFG-Vorhaben dar, die in den Fallstudienländern Ghana, Sambia und Mosambik eine besondere Relevanz für die Unterstützung von Dezentralisierung einnehmen. Eine Liste dieser später erfolgten Anpassungen findet sich im Anhang.

²⁹ MeMFIS ist das modular erweiterbare Management-, Finanz- und Informationssystem des BMZ. Es dient als zentrale Datenbank zur Erfassung von Mittelzusagen und enthält für jede Zusage detaillierte Angaben zu Haushaltstiteln, wodurch eine Unterscheidung zwischen instrumenteller und thematischer Allokation ermöglicht wird. Das System erfasst entwicklungspolitische Leistungen mit vergleichsweise kurzem zeitlichem Abstand zu BMZ-internen Planungsprozessen und frühzeitiger als die offizielle Berichterstattung an die OECD im *Creditor Reporting System* (CRS).

³⁰ Die dafür verwendeten Suchbegriffe wurden aus den inhaltlichen Beschreibungen von FBS-Vorhaben auf MeMFIS, der rekonstruierten Wirkungslogik und den Hintergrundgesprächen mit Verantwortlichen aus dem BMZ und den staatlichen DOs herausgearbeitet. Die Suchbegriffe wurden in den MeMFIS-Textfeldern „Bezeichnung EZ-Maßnahme (deutsch)“ und „Zielsetzung“ gesucht. Die Auswahl der erfassten Vorhaben wurde qualitätsgesichert und mit den Erkenntnissen aus den Länderfallstudien trianguliert. Weitere Details zur Erstellung des Ergänzenden Portfolios sind dem Anhang zu entnehmen.

³¹ Volumen bezieht sich auf Zusagen aus Haushaltsmitteln unter Berücksichtigung von nachträglichen Justierungen („Reprogrammierungen“). Diese sind in MeMFIS als nominale Beträge in Euro angegeben und werden hier mit dem Basisjahr 2015 preisbereinigt.

Nicht alle der in der Wirkungslogik identifizierten Wirkungsstränge („lokale Regierungsführung“, „*Good Local Governance*“ und „Förderung der lokalen Wirtschaft“; siehe Abschnitt 2.1) konnten in den Portfoliodaten gleichsam nachvollzogen werden. Basierend auf den in MeMFIS verfügbaren Daten ließ sich eine Vielzahl von Vorhaben den Wirkungssträngen „lokale Regierungsführung“ und „*Good Local Governance*“ zuordnen. Vorhaben aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung konnten jedoch nur selten mit Zielsetzungen zur Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen in Verbindung gebracht und somit nicht eindeutig dem Wirkungsstrang „Förderung der lokalen Wirtschaft“ zugeordnet werden. Auch eine Unterteilung nach lokaler und nationaler Ebene war bei diesen Vorhaben oft nicht möglich. Darüber hinaus stellt der Bereich der wirtschaftlichen Förderung in afrikanischen Ländern einen großen Teil des gesamten BMZ-Portfolios dar (BMZ, 2023)³²; ohne einen klaren Bezug zur lokalen Ebene oder zu Dezentralisierung würde somit drohen, viele für die rekonstruierte Wirkungslogik wenig relevante Vorhaben in das rekonstruierte Portfolio einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund wurde dieser Wirkungsstrang aus der systematischen Erfassung und Analyse des Portfolios ausgeschlossen.³³

3.2 Wirkungsstränge im Portfolio

In diesem Abschnitt wird dargelegt, inwieweit die Vorhaben des rekonstruierten Portfolios die zwei Wirkungsstränge „lokale Regierungsführung“ und „*Good Local Governance*“ sowie die für Dezentralisierung relevanten Querschnittsthemen abbilden. Vorhaben können FBS (sektorale Zuordnung) und *Purpose Codes* (übersektorale Zuordnung) zugeordnet werden, die ihrerseits thematischen Bereichen aus dem *Creditor Reporting System* (CRS) der OECD DAC (OECD, 2014) und BMZ-Zielsetzungen (GIZ, 2014) entsprechen.³⁴ Aus den thematischen Bereichen können Bezüge zu anvisierten Impacts (Demokratieförderung und wirtschaftliche beziehungsweise soziale Entwicklung) und individuellen Wirkungsfeldern der Wirkungslogik und ihrer Wirkungsstränge hergestellt werden.³⁵ Dabei sind bis zu vier Kennungen pro Vorhaben hinterlegt, wodurch ein einzelnes Vorhaben unterschiedlichen Bereichen zugeschrieben werden kann. Unter den vier Kennungen gibt es jedoch stets einen „primären Sektor“, der die Hauptzuordnung des Vorhabens widerspiegelt. Zur besseren Vergleichbarkeit wird das rekonstruierte Portfolio, das aus dem FBS-basierten Portfolio und dem Ergänzenden Portfolio besteht, dem restlichen Gesamtportfolio des BMZ gegenübergestellt.

Für das rekonstruierte Portfolio lassen sich die in den FBS hinterlegten intendierten Wirkungsbereiche wie in Tabelle 3 dargestellt zusammenfassen.³⁶ Die deutliche Mehrzahl der Vorhaben im Portfolio hat einen FBS aus den Hauptförderbereichen „Staat und Zivilgesellschaft allgemein“ (151**) sowie städtische (43030) oder ländliche Entwicklung (43040; siehe Tabelle 2). Dezentralisierungsvorhaben haben demnach zumeist einen starken Bezug zum Staat sowie zu städtischer und ländlicher Entwicklung.

³² Der große Anteil bezieht sich sowohl auf Volumina als auch die Formen der Unterstützung, etwa Maßnahmen verbesserter „Finanzierungsstruktur und Finanzierung vor Ort“, intensiverer „Außenwirtschaftsförderung“ und mit „Entwicklungszusammenarbeit für Handel und privatwirtschaftliche Entwicklung“ (BMZ, 2017).

³³ Die fehlende Trennschärfe des Wirkungsstrangs „Förderung der lokalen Wirtschaft“ in den Portfoliodaten konnte auch im Rahmen der Länderfallstudien bestätigt werden. Die wenigen Vorhaben, die durch die Länderfallstudien nachträglich als für die TdW relevant eingestuft wurden, wurden in die Portfolioanalyse aufgenommen und sind in der Liste der Anpassungen im Anhang festgehalten.

³⁴ OECD-DAC-Statistiken verwenden *Purpose Codes* im Rahmen des CRS. Das BMZ verwendet für seine Statistiken Förderbereichsschlüssel, um Zuwendungen zu kategorisieren. Die Zahlencodes sind identisch (GIZ, 2014). Lediglich die Zusammenfassung zu größeren Sektoren und Handlungsfeldern unterscheidet sich (Wencker, 2022). Für übersektorale Themenfelder mit besonderer Bedeutung werden übersektorale Marker benutzt, die teils im Rahmen des OECD-DAC-CRS vorgegeben sind (beispielsweise DIG), teils vom BMZ für interne Zwecke verwendet werden (beispielsweise LE) (GIZ, 2014).

³⁵ Ein Vorhaben wie BMZ-Projekt Nummer 2001.2133.5 kann so über seine Bezeichnung „Unterstützung der Verwaltungsreform/Dezentralisierung“ und Treffer für „Gebietskörperschaften“ in der Zielsetzung als relevant identifiziert werden, obwohl es nicht mit FBS 15112 gekennzeichnet ist. Unabhängig von den Textfeldern können dann die verfügbaren Kennungen DIG2 und LEO sowie FBS 15110 für die weitere Analyse herangezogen werden.

³⁶ Angaben auf Basis von Nennungen in MeMFIS-Einträgen. Individuelle Vorhaben werden dort häufig nach Kalenderjahren in Teilvorhaben getrennt und teils hinsichtlich FBS und Kennungen unterschieden.

Auch ein Vergleich des FBS-basierten mit dem Ergänzenden Portfolio zeigt einige Unterschiede (siehe Tabelle 4). Am deutlichsten zeichnet sich dies bei städtischer und ländlicher Entwicklung (43030 und 43040) ab. Das über Dokumentenanalyse und Fallstudien identifizierte Ergänzende Portfolio weist höhere Anteile dieser beiden FBS auf als die des FBS-basierten. Umgekehrt wird „Mobilisierung von Eigeneinnahmen“ häufiger im FBS-basierten als im Ergänzenden Portfolio genannt. Dieser Fokus auf Eigeneinnahmen, insbesondere unter einigen maßgeblichen Dezentralisierungsvorhaben (siehe hierzu den folgenden Absatz zu Ankervorhaben), konnte auch in den Fallstudienländern Ghana, Sambia und Mosambik bestätigt werden.

Eine besondere Rolle kommt dabei **Ankervorhaben** zu, die alle im FBS-basierten Portfolio enthalten sind. Darunter werden in dieser Evaluierung solche Vorhaben gefasst, die überdurchschnittlich umfassende Reformprozesse über längere Zeiträume hinweg begleiten und oft den Kern von Dezentralisierungsprozessen in den jeweiligen Partnerländern bilden. Sie decken in der Regel mehrere Wirkungsebenen ab und verfolgen breit angelegte, mit angrenzenden Bereichen abgestimmte Zielsetzungen.

Tabelle 3 Häufigste genannte Förderbereichsschlüssel von Vorhaben im rekonstruierten Portfolio im Zeitraum 2000–2022

Förderbereichsschlüssel	Anzahl Nennungen insgesamt	Anzahl Nennungen primärer FBS
Dezentralisierung und Förderung subnationaler Gebietskörperschaften (15112)	205	188
Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor (15110)	116	104
Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft (15150)	55	34
Stadtentwicklung und -verwaltung (43030)	41	38
Verwaltung der öffentlichen Finanzen (15111)	46	31
Mobilisierung von Eigeneinnahmen (15114)	37	8
Ländliche Entwicklung und Verwaltung (43040)	35	28

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Anmerkung: FBS-Nennungen insgesamt = 634

Tabelle 4 Häufigste genannte Förderbereichsschlüssel von Vorhaben aus dem rekonstruierten Dezentralisierungsportfolio, Ergänzendes Portfolio sowie FBS-basiertes Portfolio gesondert

Förderbereichsschlüssel	Rekonstruiertes Portfolio (n = 489)	Ergänzendes Portfolio (n = 284)	FBS-basiertes Portfolio (n = 205)
Dezentralisierung und Förderung subnationaler Gebietskörperschaften (15112)	42 %	0 %	100 %
Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor (15110)	24 %	36 %	6 %
Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft (15150)	11 %	12 %	10 %
Stadtentwicklung und -verwaltung (43030)	8 %	13 %	2 %
Verwaltung der öffentlichen Finanzen (15111)	9 %	10 %	8 %
Mobilisierung von Eigeneinnahmen (15114)	8 %	5 %	11 %
Ländliche Entwicklung und Verwaltung (43040)	7 %	10 %	3 %

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Über diese Gesamtübersicht der Themenbereiche hinaus lassen sich Vorhaben auch den konkreten Wirkungssträngen „lokale Regierungsführung“ und „*Good Local Governance*“ sowie den für Dezentralisierung relevanten Querschnittsthemen zuordnen. Diese Zuordnung wird in den folgenden Abschnitten vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass das rekonstruierte Portfolio den Kern der Dezentralisierungsunterstützung der deutschen EZ in Afrika erfolgreich abbildet.³⁷ Für beide Wirkungsstränge gilt bei alledem, dass die Anteile der Zielsetzungen zwischen dem FBS-basierten und dem Ergänzenden Portfolio nur geringfügig variieren.

Individuelle Vorhaben lassen sich jedoch nur selten eindeutig einem einzelnen Wirkungsstrang oder Impact zuordnen. Zum Beispiel weisen Vorhaben, die auf den Impact Demokratisierung ausgerichtet sind, gleichfalls häufig verschiedene FBS wirtschaftlicher Sektoren auf.³⁸ Im Vergleich zwischen den beiden Portfolio-Elementen wird deutlich, dass Vorhaben im FBS-basierten Portfolio stärker an inklusiver und demokratischer Regierungsführung als Hauptziel orientiert sind und weniger FBS wirtschaftlicher Sektoren und „Staat und

Zivilgesellschaft“-FBS aufweisen.³⁹ Die beiden letzteren Wirkungsbereiche sind besser durch das Ergänzende Portfolio abgedeckt. Diese breite Aufstellung von Dezentralisierungsvorhaben, die mehrere benachbarte Wirkungsfelder und sogar -stränge abdecken, konnte ebenso in den Fallstudien und der Evaluierungssynthese nachvollzogen werden (siehe Kapitel 7).

Die Querschnittsthemen „Gleichstellung der Geschlechter“, „Inklusion“ und „Armutorientierung“ lassen sich ebenso im Portfolio abbilden. Besonders stark ist die Ausrichtung an Zielen der Geschlechtergleichstellung mit zwei Dritteln der Vorhaben des rekonstruierten Portfolios. Hinsichtlich Inklusion hebt sich das rekonstruierte Portfolio nur geringfügig vom restlichen BMZ-Portfolio ab. Während über 70 Prozent der bewerteten Vorhaben des rekonstruierten Dezentralisierungsportfolios eine Armutorientierung aufweisen, ist dieser Anteil aufgrund der geringen Datenverfügbarkeit (nur 40 Prozent des BMZ-Portfolios) lediglich für Vorhaben ab 2016 repräsentativ.

³⁷ Das gilt insbesondere für Ankervorhaben.

³⁸ Von 382 Vorhaben mit Kennung „Demokratische und Inklusiver Regierungsführung“ (DIG) weisen 51 Vorhaben des Portfolios zudem entweder 43040 („Ländliche Entwicklung und Verwaltung“) oder 43030 („Stadtentwicklung und -verwaltung“) als FBS auf.

³⁹ Ausgehend von den 97 entwicklungsorientierten Vorhaben des Portfolios, die entweder 43030 oder 43040 als FBS nennen, weisen nur zehn einen der meistgenannten FBS-Hauptfördercode 150 „Staat und Zivilgesellschaft“ (15110, 15111, 15112, 15114, 15150) auf. Diese deutliche Trennung auf Ebene der FBS wird jedoch wie bereits beschrieben nicht bei den übersektoralen Kennungen bestätigt. Hier bieten 80 der 97 Vorhaben eine DIG-Kennung. Weiter weisen von 233 Vorhaben des Portfolios mit der Kennung „Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung“ (LE) 167 mindestens einen der meistgenannten FBS unter dem Hauptfördercode „Staat und Zivilgesellschaft“ auf. 15 dieser Vorhaben geben von vier möglichen Angaben drei oder vier dieser FBS an.

3.2.1 Abbildung des Wirkungsstrangs „Good Local Governance“

Viele Vorhaben des rekonstruierten Portfolios lassen sich eindeutig dem Wirkungsstrang „Good Local Governance“ und der übergeordneten Impact-Zielsetzung Demokratisierung zuordnen. Wie in Tabelle 4 dargelegt, finden sich im rekonstruierten Portfolio häufige Nennungen von relevanten FBS für Demokratisierung (beispielsweise „Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor“ und „Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft“).

Darüber hinaus ist es möglich, im Wirkungsstrang mithilfe der übersektoralen Kennung „Demokratische und Inklusive Regierungsführung“ (DIG) Vorhaben entsprechend ihrer Ausrichtung einzuordnen.⁴⁰ Hier zeigt sich, dass im rekonstruierten Dezentralisierungsportfolio anteilmäßig häufiger DIG als Haupt- oder Nebenziel genannt wird als im gesamten BMZ-Portfolio (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5 Häufigkeit der Werte für übersektoralen Marker „Demokratische und Inklusive Regierungsführung“ (DIG)

Kennung „Demokratische und Inklusive Regierungsführung“ (DIG)	Anzahl Nennungen im gesamten BMZ-Portfolio (n = 14.632)	Anzahl Nennungen im rekonstruierten Portfolio (n = 489)	FBS-basiertes Portfolio (n = 205)	Ergänzendes Portfolio (n = 284)
DIG ist Hauptziel	13 %	66 %	77 %	58 %
DIG ist Nebenziel	40 %	12 %	6 %	16 %
DIG ist kein Ziel	39 %	10 %	9 %	11 %
keine Angabe	8 %	12 %	8 %	15 %

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Betrachtet man die beiden Gruppen des rekonstruierten Portfolios, stellt sich heraus, dass über drei Viertel des FBS-basierten Portfolios „Demokratische und Inklusive Regierungsführung“ als Hauptziel verfolgen, während der Anteil im Ergänzenden Portfolio vergleichsweise niedriger, aber deutlich über dem Niveau des gesamten BMZ-Portfolios liegt. Auf der Basis der angestrebten Wirkungen in Sektoren (unterschiedliche FBS) und der Orientierung an Demokratie als Ziel (übersektorale Kennung DIG) lässt sich der Wirkungsstrang samt Zielsetzung/Impact somit klar im Portfolio des BMZ abbilden. Diese deutliche Ausrichtung des rekonstruierten Portfolios an inklusiver und demokratischer Regierungsführung als Zielsetzung wird durch die Fallstudien und die Evaluierungssynthese bestätigt (siehe Kapitel 7).

3.2.2 Abbildung des Wirkungsstrangs „lokale Regierungsführung“

Einige Vorhaben des rekonstruierten Portfolios lassen sich eindeutig dem Wirkungsstrang „lokale Regierungsführung“ zuordnen. Wie oben beschrieben, finden sich darin häufige Nennungen von für diesen Wirkungsstrang relevanten FBS. Neben den intendierten Wirkungen hinsichtlich der wirtschaftlichen beziehungsweise der sozialen Entwicklung weisen die FBS für „Ländliche Entwicklung“⁴¹ und „Stadtentwicklung und -verwaltung“ gemeinsam mit „Mobilisierung von Eigeneinnahmen“ und „Verwaltung der öffentlichen Finanzen“ vielfach auf die angenommenen Wirkungen im Strang „lokale Regierungsführung“ hin.⁴² Der sich hier abzeichnende Fokus auf Verwaltung und insbesondere Finanzverwaltung hat sich auch im Rahmen der Fallstudien und Evaluierungssynthese bestätigt.

⁴⁰ Das BMZ verfolgt mittlerweile eine einheitliche Einstufung von übersektoralen Kennungen in drei Kategorien: 2 = Hauptziel, 1 = signifikantes Nebenziel und 0 = nicht anvisiertes Entwicklungspolitikziel (GIZ, 2014; Anderson et al., 2022).

⁴¹ In erster Fassung „Ländliche Entwicklung und Verwaltung“. Es beinhaltet weiterhin „regionale Entwicklungsplanung; Förderung dezentraler und multi-sektoraler Kompetenz im Bereich Planung, Koordinierung und Management“ (vgl. BMZ 2012).

⁴² Die in der Wirkungslogik dargestellte Schnittstelle zum Wirkungsstrang „Förderung der lokalen Wirtschaft“ wird durch die Förderung der Kapazitäten und der Ressourcenausstattung von subnationalen Gebietskörperschaften sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen umgesetzt.

Für die Zuordnung der Vorhaben zum Wirkungsstrang „lokale Regierungsführung“ und dem Impact „wirtschaftliche und soziale Entwicklung“ steht neben den FBS für „Stadtentwicklung und -verwaltung“ (43030) und „Ländliche Entwicklung und Verwaltung“ (43040) gleichfalls die übersektorale Kennung „Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung“ (LE)⁴³ zur Verfügung. Den Vorhaben des rekonstruierten

Portfolios wurden deutlich häufiger Zielsetzungen in der ländlichen Entwicklung (Kennungen LE1 und LE2) verliehen, als dies durchschnittlich im Gesamtportfolio geschieht (siehe Tabelle 6). Tabelle 6 zeigt gleichermaßen, dass sich der höhere Anteil an LE-Kennungen im rekonstruierten Portfolio hauptsächlich aus dem Ergänzenden und nicht dem FBS-basierten Portfolio ergibt.

Tabelle 6 Häufigkeit der Werte für übersektorale Marker „Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung“ (LE)

Kennung „Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung“ (LE)	Anzahl Nennungen im gesamten BMZ-Portfolio (n = 14.632)	Anzahl Nennungen im rekonstruierten Portfolio (n = 489)	FBS-basiertes Portfolio (n = 205)	Ergänzendes Portfolio (n = 284)
LE ist Hauptziel	14 %	14 %	9 %	18 %
LE ist Nebenziel	11 %	23 %	45 %	6 %
LE ist kein Ziel	68 %	51 %	38 %	61 %
keine Angabe	7 %	12 %	8 %	15 %

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Darüber hinaus verdeutlichen die mit LE2 gekennzeichneten Vorhaben den komplexen Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und ländlicher Entwicklung. 28 von 51 Vorhaben mit ländlicher Entwicklung als Hauptziel im Ergänzenden Portfolio haben weder einen Förderbereichsschlüssel für städtische Entwicklung (43030) noch einen für ländliche (43040). Obwohl mit diesen Vorhaben vor allem ländliche Entwicklung verfolgt wird, lassen sie sich nicht allein über die anderen FBS, sondern nur mithilfe der Stichwortsuche dem Wirkungsstrang zuordnen. Mit Blick auf die im Kapitel 7 zu Wirksamkeit diskutierten Erkenntnisse in Bezug auf Infrastrukturmaßnahmen und sektorübergreifende Dezentralisierungsmaßnahmen bestätigt sich hier das unklare Verhältnis von ländlicher Entwicklung und Dezentralisierung, besonders hinsichtlich des Aufbaus von Wirtschaftszentren abseits der Hauptstädte.⁴⁴

3.2.3 Abbildung von Querschnittsthemen

Das rekonstruierte Dezentralisierungsportfolio enthält auch Bezüge zu Querschnittsthemen des BMZ. Im Folgenden werden die Schnittmengen mit den Themen „Gleichstellung der Geschlechter“, „Inklusion“ und „Armutsorientierung“ abgebildet.

Gleichstellung der Geschlechter und Inklusion sind wichtige Querschnittsthemen des BMZ⁴⁵ und lassen sich auch im rekonstruierten Dezentralisierungsportfolio vielfach wiederfinden. In der rekonstruierten TdW für Dezentralisierung in Afrika knüpfen Geschlechtergleichstellung und Inklusion insbesondere an die Wirkungsfelder *Verbesserte Einbindung in Willensbildungs-/ Entscheidungsfindungsprozesse auf der lokalen Ebene (Ao8)* und *Verbesserte politische Partizipation marginalisierter Gruppen (Ao9)*

⁴³ Die interne Kennung LE wird ab 2010 verwendet, ist aber auch rückwirkend für 147 der 489 Vorhaben im Portfolio vergeben worden. Alle diese Vorhaben sind grundsätzlich ODA-fähig und damit offizielle öffentliche Entwicklungsleistungen (BMZ, 2013).

⁴⁴ Beziehungsweise wurde die Relevanz für die Unterstützung des jeweiligen Dezentralisierungsprozesses in Ghana durch die „Distriktstädteserie“ (1994.6549.3, 1995.7006.0, 1998.6689.8, 1999.6535.1, 2001.6605.8), in Malawi durch „Sekundärstädte“ (1996.6520.9, 1997.7029.8, 2001.7057.1) oder in Mosambik durch das Vorhaben „Küstenstädte als nachhaltige Wirtschaftszentren“ (2018.6747.2) bestätigt. Jedoch sind diese nur teilweise in MeMFIS erfasst und unterschiedlich mit LE-Markern versehen.

⁴⁵ Insbesondere seit der „Feministischen Entwicklungspolitik“ nimmt die Gleichstellung der Geschlechter eine wesentliche Rolle in der Gesamtausrichtung des BMZ ein. Im Handlungsfeld „3R-Ansatz: Rechte, Repräsentanz, Ressourcen stärken“ sollen ab 2025 93 Prozent des BMZ-Portfolios mindestens mit dem Nebenziel Gleichstellung der Geschlechter (GG1) bewertet werden können.

im Bereich *Good Local Governance* an sowie an die hoch aggregierte Wirkung *Bereitstellung von bedarfsgerechteren, effizienteren, barrierefreieren, transparenteren Dienstleistungen für alle Bürger*innen* (Co2). Die beiden Querschnittsthemen können durch die übersektoralen Kennungen „Geschlechtergleichberechtigung“ (GG) und „Inklusion“ (INK) repräsentiert werden.⁴⁶

Tabelle 7 Häufigkeit der Werte für übersektorale Kennung „Gleichberechtigung der Geschlechter“ (GG)

Kennung „Gleichberechtigung der Geschlechter“ (GG)	Anzahl Nennungen im gesamten BMZ-Portfolio (n = 14.632)	Anzahl Nennungen im rekonstruierten Portfolio (n = 489)	FBS-basiertes Portfolio (n = 205)	Ergänzendes Portfolio (n = 284)
GG ist Hauptziel	14 %	2 %	1 %	3 %
GG ist Nebenziel	11 %	65 %	72 %	60 %
GG ist kein Ziel	68 %	19 %	19 %	19 %
keine Angabe	7 %	12 %	8 %	18 %

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Für die Kennung GG hebt sich das rekonstruierte Dezentralisierungsportfolio in seinen Nebenzielsetzungen deutlich vom restlichen BMZ-Portfolio ab (65 gegenüber 11 Prozent; siehe Tabelle 7). Insgesamt werden 67 Prozent des Dezentralisierungsportfolios mit einer Zielsetzung zu Geschlechtergleichberechtigung erfasst. Allerdings ist der Anteil an Vorhaben mit einem solchen Hauptziel deutlich geringer. Auch bei der Kennung INK⁴⁷ zeigt sich ein höherer Wert für das rekonstruierte Dezentralisierungsportfolio als im restlichen Portfolio (18 gegenüber 13 Prozent; siehe Tabelle 8).

Tabelle 8 Häufigkeit der Werte für übersektorale Kennung „Inklusion von Menschen mit Behinderung“ (INK)

Kennung „Inklusion von Menschen mit Behinderung“ (INK)	Anzahl Nennungen im gesamten BMZ-Portfolio (n = 14.632)	Anzahl Nennungen im rekonstruierten Portfolio (n = 489)	FBS-basiertes Portfolio (n = 205)	Ergänzendes Portfolio (n = 284)
INK ist ein Ziel	14 %	18 %	15 %	21 %
INK ist kein Ziel	74 %	64 %	68 %	60 %
keine Angabe	13 %	18 %	17 %	19 %

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Armutsminderung stellt, wie in Kapitel 5 zu Relevanz beschrieben, ein weiteres wichtiges Element im Themenbereich Dezentralisierung dar. In der aktuellen Berichtslegung des BMZ wird die übersektorale Kennung „Armutorientierung“ (AO) vergeben.⁴⁸ Für die Kennung hebt sich das rekonstruierte Dezentralisierungsportfolio nur wenig vom restlichen BMZ-Portfolio ab (25 gegenüber 18 Prozent der Nebenzielsetzungen). Wie die hohe Anzahl der nicht vergebenen Einträge im rekonstruierten Dezentralisierungs- (60,5 Prozent) und im gesamten BMZ-Portfolio (64,1 Prozent) jedoch zeigt, sind diese Unterschiede nur begrenzt repräsentativ.⁴⁹

⁴⁶ Beide Marker ergeben sich aus OECD-Vorgaben und werden durch Anweisung zu Schwellenwerten begleitet.

⁴⁷ Anders als bei den vorangegangenen übersektoralen Kennungen wird bei INK nur Ziel „ja“ oder „nein“ festgehalten.

⁴⁸ Analog zu LE stellt AO eine BMZ-interne Kennung zur Erfassung aller Vorhaben dar, die für Armutorientierung relevant sind. Alle mit dieser internen Kennung belegten Vorhaben sind immer auch grundsätzlich ODA-fähig (BMZ, 2013). Die interne Kennung wird in MeMFIS ab dem Haushaltsjahr 2016 verwendet.

⁴⁹ Der Grund hierfür ist insbesondere eine Umformulierung der Ausprägungen von AO, wodurch die Kennung über einen großen Zeitraum nicht nachgehalten werden kann.

Tabelle 9 Häufigkeit der Werte für übersektoralen Marker „Armutorientierung“ (AO)

Kennung „Armutorientierung“ (AO)	Anzahl Nennungen im gesamten BMZ-Portfolio (n = 14.632)	Anzahl Nennungen im rekonstruierten Portfolio (n = 489)	FBS-basiertes Portfolio (n = 205)	Ergänzendes Portfolio (n = 284)
AO ist Hauptziel	4 %	3 %	5 %	1 %
AO ist Nebenziel	18 %	25 %	41 %	14 %
AO ist kein Ziel	14 %	12 %	14 %	10 %
keine Angabe	64 %	61 %	41 %	75 %

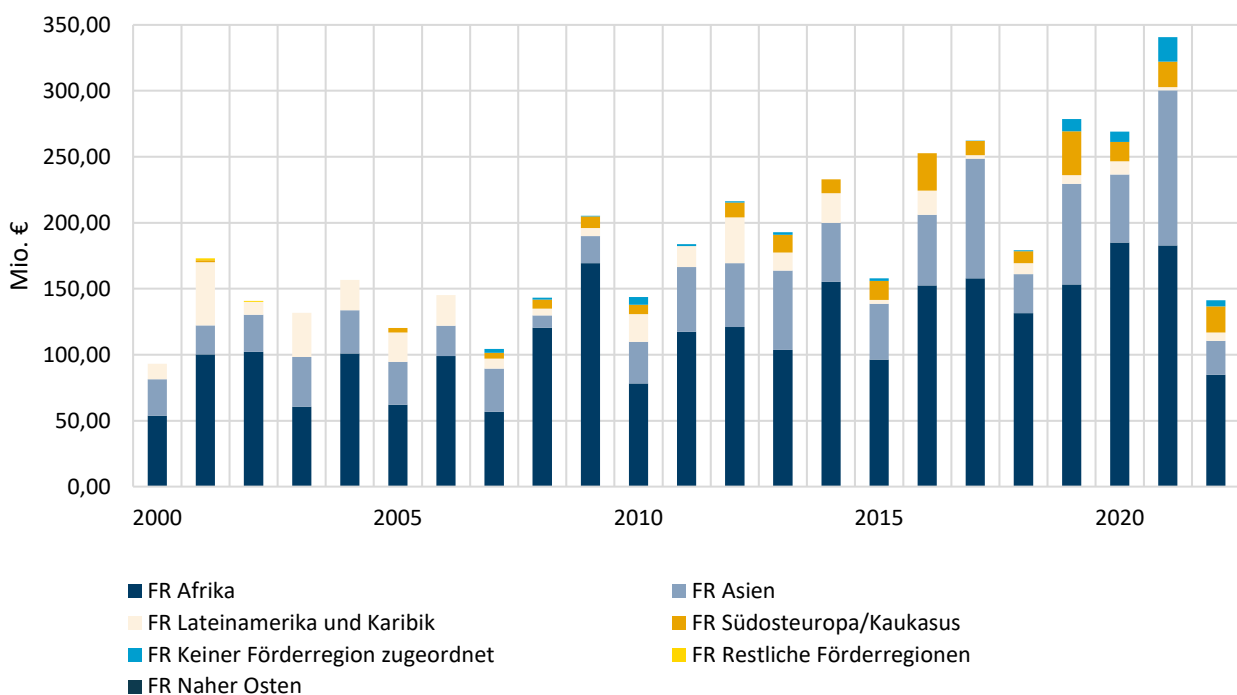
Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

3.3 Das Dezentralisierungsportfolio nach Förderregion und Partnerland

Die Verteilung der Vorhaben des rekonstruierten Portfolios über BMZ-Förderregionen (FR) hinweg zeigt, dass afrikanische Länder circa 62 Prozent des globalen rekonstruierten Fördervolumens für Dezentralisierung über den Zeitraum ab 2000

erhalten (siehe Abbildung 3). Somit ist Afrika mit großem Abstand die wichtigste Förderregion für Dezentralisierung entsprechend der hier rekonstruierten Wirkungslogik.⁵⁰ Auch gemessen an der Anzahl von Vorhaben ist die Förderregion Afrika mit 58 Prozent führend.⁵¹ Das Fördervolumen steigt dabei sowohl global wie in Afrika selbst über die Zeit hinweg an.

Abbildung 3 Fördervolumen des rekonstruierten Portfolios nach BMZ-Förderregion



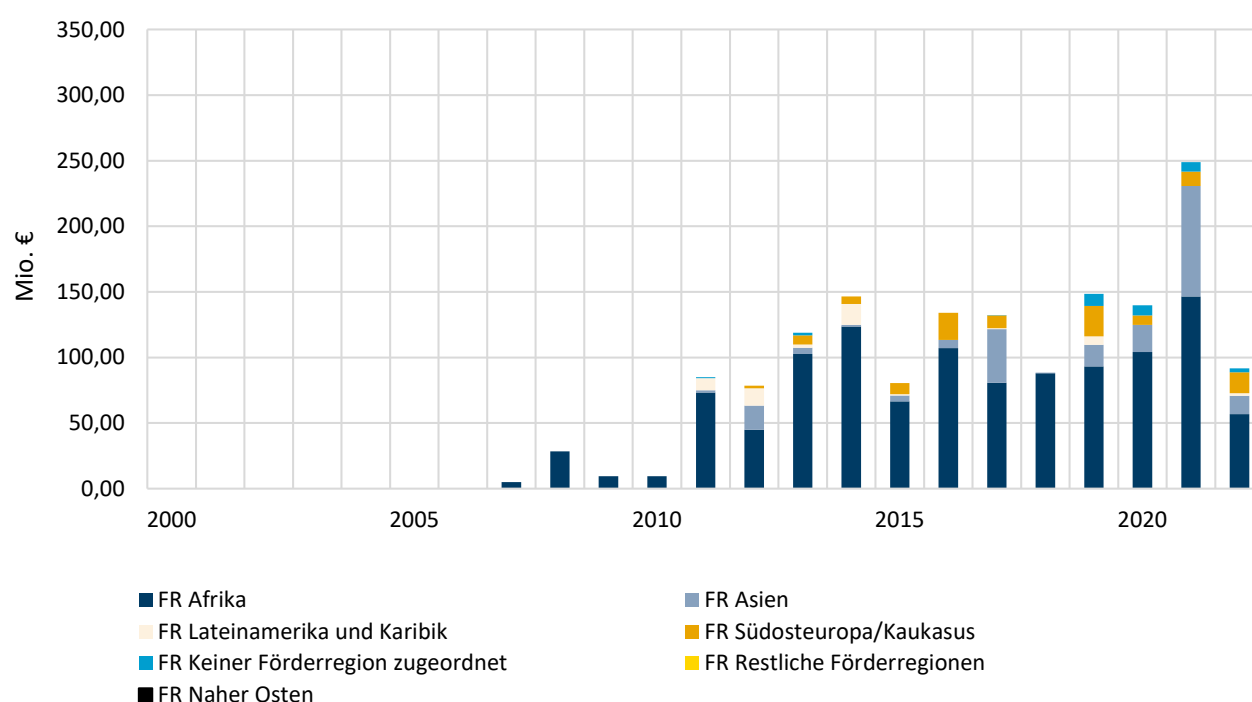
Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

⁵⁰ Nach Fördersumme: FR Afrika 62 Prozent; FR Asien 23 Prozent; FR Lateinamerika und Karibik 8 Prozent; FR Südosteuropa/Kaukasus 5 Prozent.

⁵¹ Nach Anzahl der Vorhaben: FR Afrika 58 Prozent; FR Asien 21 Prozent; FR Lateinamerika und Karibik 10 Prozent; FR Südosteuropa/Kaukasus 9 Prozent.

Vergleicht man das Volumen des gesamten rekonstruierten mit dem des rein FBS-basierten Portfolios (Abbildung 4), wird deutlich, wie wichtig das Ergänzende Portfolio ist, um eine hinreichende Abdeckung des gesamten Untersuchungszeitraums zu gewährleisten.

Abbildung 4 Fördervolumen des FBS-basierten Portfolios nach BMZ-Förderregion



Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Auf Ebene einzelner Partnerländer in Afrika variieren die Fördersummen des rekonstruierten Portfolios erheblich. Durchschnittlich erhielten afrikanische Länder im Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2022 77 Millionen Euro – jedoch mit einer Standardabweichung von 65 Millionen Euro. Die zehn am meisten geförderten Länder machen zusammengenommen 69 Prozent der Dezentralisierungsfördersumme aus. 21 afrikanische Länder hatten keinerlei identifizierte Vorhaben im rekonstruierten Portfolio.⁵² Die am meisten geförderten Länder des rekonstruierten Portfolios sind in Tabelle 10 aufgelistet.

⁵² Keine Vorhaben im rekonstruierten Portfolio hatten: Angola, Botsuana, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Dschibuti, Eritrea, Gambia, Guinea, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Nigeria, São Tomé und Príncipe, Sierra Leone, Somalia, Sudan und die Zentralafrikanische Republik. Die Länder Äquatorialguinea, Eswatini, Gabun, Guinea-Bissau und die Republik Kongo erfuhren im Zeitraum keine Förderung jeglicher Art durch das BMZ.

Tabelle 10 Anzahl und Fördervolumen der meistgeförderten afrikanischen Staaten des rekonstruierten Portfolios, Anzahl und Fördervolumen des FBS-basierten Portfolios und Höhe des BMZ-Portfolios im jeweiligen Land 2000–2022

Land	Fördervolumen rekonstruiertes Portfolio (in Mio. €)	Anzahl Vorhaben rekonstruiertes Portfolio	Fördervolumen FBS-basiertes Portfolio (in Mio. €)	Anzahl Vorhaben FBS-basiertes Portfolio	Gesamtes BMZ-Portfolio des Lands (in Mio. €)
Ghana	272,27	22	110,05	6	1.309,83
Mosambik	193,35	14	94,97	4	1.329,22
Mali	189,61	15	113,32	9	871,05
Sambia	184,01	26	72,11	12	752,25
Ruanda	178,61	24	116,24	13	755,37
Niger	175,72	13	94,92	8	762,32
Benin	167,59	14	102,91	6	759,68
Senegal	152,98	16	52,57	6	872,75
Burkina Faso	134,77	15	35,30	5	721,72
Südafrika	132,52	12	0,00	0	1.039,69
Kamerun	102,59	13	26,21	4	729,78
Tunesien	88,58	10	74,52	9	1.256,68
Togo	86,95	9	86,95	9	458,79
Madagaskar	66,98	5	42,17	4	516,60
Tschad	60,87	9	0,00	0	108,32

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

Anmerkung: Zusagen inkl. Reprogrammierung, inflationsbereinigt mit Basisjahr 2015

Auch die Länderdaten bestätigen den Mehrwert des Ergänzenden Portfolios gegenüber einem ausschließlichen Zugriff über den FBS 15112. Einzig für Togo⁵³ konnten keine weiteren über den FBS hinausgehenden Vorhaben gefunden werden. Demgegenüber weisen Südafrika und Tschad nur im rekonstruierten Portfolio relevante Vorhaben im Betrachtungszeitraum auf.⁵⁴

Die Ansätze des BMZ zur Unterstützung von Dezentralisierung in Partnerstaaten ist mitunter sehr unterschiedlich. Großräumige und teils das ganze Land abdeckende Ansätze liegen beispielsweise in Ghana und Benin vor. Diese stehen einer Konzentration auf einzelne geförderte Kommunen oder Pilotregionen für Dezentralisierung gegenüber, wie sie beispielsweise

in Senegal im Erdnussbecken und in der Casamance oder in Sambia in der Southern Province vorgefunden werden können. Diese unterschiedlichen Ansätze erklären gleichermaßen, warum das Fördervolumen in Kleinstaaten wie Ruanda mit dem von Flächenstaaten wie Mali oder Niger vergleichbar ist. Darüber hinaus können Dezentralisierungsvorhaben mit einem Fokus auf entweder die ländliche oder die städtische kommunale Ebene große Teile der Staatsfläche oder der Bevölkerung als Begünstigte ausklammern. Eine solche Orientierung lässt sich in Dezentralisierungsvorhaben in Mosambik beobachten, wo sich die Auswahl auf urbane Zentren konzentriert. Koordination mit anderen Gebern kann diese räumliche Verteilung der deutschen EZ-Mittel für Dezentralisierung im Land ebenfalls beeinflussen.

⁵³ Außerhalb der Top 15 auch Burundi (vier Vorhaben) und Libyen (drei Vorhaben).

⁵⁴ Außerhalb der Top 15 konnten auch für Malawi (sechs), Äthiopien (vier) sowie Kenia, Namibia, Ägypten und Algerien (je eines) nur Vorhaben im rekonstruierten Portfolio identifiziert werden.

3.4 Auswahl der Länderfallstudien

Die Auswahl der Länderfallstudien erfolgte sowohl theoriegeleitet auf Basis der Wirkungslogik (siehe Abschnitt 2.2) als auch entsprechend der Volumina und der Dauer der Förderung im rekonstruierten Portfolio für Dezentralisierung in Afrika.⁵⁵ Basierend auf den Kriterien Anzahl der Vorhaben und Fördervolumen des rekonstruierten Portfolios heben sich 15 Ländern deutlich vom Rest ab (siehe Tabelle 11).

Von diesen weisen mehrere Länder jedoch lange Pausen in der Förderung auf: Togo (zwölf Jahre), Tunesien (elf Jahre), Madagaskar und Tschad (je 14 Jahre). Diese Länder erfüllen deswegen das Kriterium der dauerhaften Förderung nicht und

werden von der Fallstudienauswahl ausgeschlossen. Südafrika ist ein besonderer Fall. Trotz des hohen Volumens und der kontinuierlichen Unterstützung im Sinne des breiteren Verständnisses von Dezentralisierung (siehe Abschnitt 2.1) ist der zeitliche Abstand zu ausdrücklichen Dezentralisierungsvorhaben mit 16 Jahren zu groß, um eine ergiebige Erhebung im Sinne der Wirkungslogik zu gewährleisten.⁵⁶ Zudem wurde Benin in Abstimmung mit BMZ-, GIZ- und KfW-Vertretungen ungeachtet des hohen Volumens als Fallstudienland ausgeschlossen, da sich zum Zeitpunkt der Entscheidung das Engagement deutscher EZ im Dezentralisierungsbereich in Benin in einer Auslaufphase befand und schrittweise beendet wurde. Somit konnte auch nicht garantiert werden, dass relevante Stakeholder*innen zur Datenerhebung verfügbar sein würden.

Tabelle 11 Die 15 meistgeförderten Länder des rekonstruierten Dezentralisierungsportfolios 2000–2022

Platz	Land	Anzahl individueller Vorhaben	Fördervolumen des rekonstruierten Portfolios (in Mio. €)	Platz	Land	Anzahl individueller Vorhaben	Fördervolumen des rekonstruierten Portfolios (in Mio. €)
1	Ghana	22	272,27	9	Burkina Faso	15	134,77
2	Mosambik	14	193,35	10	Südafrika (-)	12	132,52
3	Mali (-)	15	189,61	11	Kamerun (-)	13	102,59
4	Sambia	26	184,01	12	Tunesien (-)	10	88,58
5	Ruanda (-)	24	178,61	13	Togo (-)	9	86,95
6	Niger (-)	13	175,72	14	Madagaskar (-)	5	66,98
7	Benin (-)	14	167,59	15	Tschad (-)	9	60,87
8	Senegal	16	152,98				

Quelle: DEval, eigene Darstellung (MeMFIS)

⁵⁵ Kriterien nach Volumen und Dauer sind gut geeignet, um besonders relevante Länderfälle zu identifizieren und so die Vielfalt der intendierten Wirkungen und die Wirkungsstränge der Wirkungslogik auf Landesebene abzudecken. Eine lange Dauer ist zudem nötig, um verschiedene Schwerpunktsetzungen und gegebenenfalls dahinterliegende Lernerfahrungen nachzuvollziehen.

⁵⁶ Die Förderung Südafrikas im rekonstruierten Portfolio liegt hauptsächlich in der Zeit vor 2010. In der Zeit ab 2010 lassen sich einige wenige dezentralisierungsrelevante Vorhaben für das rekonstruierte Portfolio identifizieren, ohne dass diese Dezentralisierung erwähnen oder mit dem FBS 15112 gekennzeichnet wurden.

Während in Burkina Faso zum Zeitpunkt der Fallauswahl ein akzeptables Sicherheitsniveau vorlag, mussten Mali und Niger aufgrund von Sicherheitsbedenken (siehe Fallstudien in Abschnitt 2.2.3) von der Fallauswahl ausgeschlossen werden. Eine Erhebung in Ruanda war aufgrund der politischen Lage ebenfalls problematisch, da die autoritäre Regierung keine Auseinandersetzung mit der ethnischen Dimension politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung zugelassen hätte. Das schränkte die Nützlichkeit für den Evaluierungsgegenstand ein, da sich die deutschen Unterstützungsmaßnahmen um den *Good-Local-Governance-Wirkungsstrang* gruppieren.⁵⁷ Sowohl um die Äußerungsfreiheit von Interviewpartner*innen zu gewährleisten als auch eine mögliche Parteilichkeit von lokalen Gutachtenden auszuschließen, wurde Ruanda deshalb ebenso wenig in die Fallauswahl aufgenommen.⁵⁸

Obwohl Mali und Niger somit aus Gründen der Evaluierbarkeit als reguläre Fallstudien ausgeschlossen wurden, ist die Sahelregion jedoch aus einem anderen Grund besonders relevant für die Evaluierung: Aus Hintergrundgesprächen mit Vertreter*innen des BMZ ging hervor, dass die

Dezentralisierungsmaßnahmen in der Sahelregion gegebenenfalls eine Weiterentwicklung der Unterstützung darstellen, die auch in anderen fragilen Kontexten adoptiert werden könnte. Demnach würden nach den Militärputschen in Mali, Niger und Burkina Faso Dezentralisierungsmaßnahmen „regierungsferner, aber bevölkerungsnaher“ und vor allem mit Fokus auf den Wirkungsstrang „Förderung der lokalen Wirtschaft“ durchgeführt. Diese Auslegung von Dezentralisierungsmaßnahmen konnte in den analysierten Strategiedokumenten zwar nicht eindeutig bestätigt werden, könnte aber ein Indiz für einen thematisch gelagerten Lernprozess innerhalb der deutschen EZ darstellen. Vor diesem Hintergrund und angesichts des großen gemeinsamen Portfolios der Sahelstaaten wurde Burkina Faso als weiteres Fallstudienland aufgenommen.

Basierend auf diesen Kriterien fiel die Fallstudienauswahl auf Ghana (an erster Stelle gemessen an der Größe des Förder volumens im Themenbereich), Mosambik (an zweiter Stelle), Sambia (an vierter Stelle), Senegal (an achter Stelle) und Burkina Faso (an neunter Stelle).

⁵⁷ Eine deutsche Förderung von Dezentralisierung findet seit den 2000er Jahren statt, hat also mehrere Jahre nach dem Genozid begonnen und dauert unter der Tutsi-Vorherrschaft von Kagame an.

⁵⁸ Im Varieties of Democracy Project (2021) werden für Ruanda neben zwei autokratischen Zeitabschnitten vier „Episodes of Democratization“ beschrieben: 1955–1962 *Reverted liberalization*; 1979–1982 *Stabilized electoral autocracy*; 1991–1992 *Reverted liberalization*; 2003–2019 *Outcome censored*. Die letzte Episode hat Ruanda an die Grenze hin zur Autokratie gebracht und stellt unter anderem auch Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheiten als nicht (unmittelbar) gegeben dar. 2022 befindet sich Rwanda unter den „Electoral Autocracies“ (Varieties of Democracy Project, 2023).

4.

WISSENSSTAND

Der Wissensstand zu den Wirkungen deutscher Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung in Afrika ist lückenhaft und Erkenntnisse fallen vielfach uneinheitlich aus. In diesem Kapitel wird ein Überblick über vorliegende Befunde geboten, ausgehend von einer allgemeinen Bestandsaufnahme zu Wirkungsbelegen von Dezentralisierungsmaßnahmen in der wissenschaftlichen Literatur, hin zu einer schrittweisen Eingrenzung auf die Rolle deutscher EZ-Unterstützung in Afrika basierend auf Vorhabenevaluierungen deutscher Durchführungsorganisationen.

Es zeigt sich, dass Wirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen auf verschiedene Zielgrößen, wie sie in der rekonstruierten Wirkungslogik festgehalten sind (siehe Abschnitt 2.1), sehr gemischt ausfallen und sich Dezentralisierungsprozesse mitunter sogar negativ auf Demokratisierung und sozioökonomische Entwicklung auswirken können. Erkenntnisse zur Rolle und Wirksamkeit der deutschen EZ fallen entsprechend ebenfalls gemischt aus, wobei diese oft nur punktuell und länderspezifisch vorliegen. Wichtige Faktoren, die nach derzeitigem Kenntnisstand zu gemischten oder gar negativen Wirkungen führen können, sind unter anderem eine fehlende Reformbereitschaft der Regierung des Partnerlands, eine unzureichende Ausstattung an Mitteln und Entscheidungsbefugnissen subnationaler Gebietskörperschaften sowie Klientelismus und Korruption auf zentraler und lokaler Ebene. Darüber hinaus lassen sich kaum kontextübergreifende Muster in den zugrunde liegenden Wirkmechanismen auf Basis des bestehenden Wissensstands identifizieren, weshalb in dieser Evaluierung in späteren Kapiteln zunehmend eigens erhobene Daten und Analysen zur näheren Beantwortung der Evaluierungsfragen herangezogen werden.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Konzept Dezentralisierung ist breit gefächert und historisch tief verwurzelt. Die Übertragung von Entscheidungs- und Verwaltungskompetenzen vom Zentralstaat auf subnationale Ebenen ist ein grundlegendes Prinzip staatlicher Organisation und von hohem politikwissenschaftlichem Interesse. So reichen staatsorganisationale Fragen nach dem Nutzen föderaler

Strukturen zurück bis Montesquieu (1748) und Tocqueville (1840). In der zeitgenössischen wissenschaftlichen Literatur finden sich die Themen „Dekonzentration“, „Delegation“ und „Devolution“⁵⁹ in verschiedensten politischen, ökonomischen und geografischen Kontexten wieder: im Rahmen demokratischer und autokratischer Systeme, in Ländern mit hohem bis niedrigem Einkommen sowie in entwicklungspolitischen Partner- und Geberländern.

Während dieser umfassende Wissensstand zu Dezentralisierung eine hilfreiche Grundlage für den wissenschaftlichen Zugriff auf das Evaluierungsthema „Deutsche Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung in Afrika“ bietet, bleibt ein direkter Bezug zur Wirksamkeit bilateraler EZ – und speziell deutscher EZ – weitgehend aus. Gleiches gilt für den regionalen Kontext Afrikas, der ebenfalls eine besondere Berücksichtigung erfordert. Für diese thematische und geografische Eingrenzung liegt bislang nur begrenzt empirische Evidenz vor.

Neben den tatsächlichen Wirkungen der von Staaten initiierten Dezentralisierungsprozesse stellt sich somit die Frage nach dem Beitrag der deutschen EZ im afrikanischen Kontext. Zwar haben internationale Geber Dezentralisierungsreformen nur selten initiiert (Manor, 1999), doch waren sie oft an deren Unterstützung beteiligt. In der deutschen bilateralen EZ nehmen Dezentralisierungsvorhaben seit mehr als 40 Jahren⁶⁰ einen substantiellen Teil des Portfolios ein (BMZ, 1998). Trotzdem liegt keine übergeordnete Bilanz der Wirkungen vor – eine Lücke, die mit der vorliegenden Evaluierung geschlossen wird.⁶¹

Dementsprechend ist das folgende Kapitel in zwei Teile gegliedert: Zunächst wird die allgemeine Evidenz zur Wirksamkeit⁶² von Dezentralisierung auf Basis der wissenschaftlichen Literatur und weitgehend unabhängig vom entwicklungspolitischen und geografischen Kontext dargestellt. Hierfür wird eine quantitative Synthese der wissenschaftlichen Literatur (**Wissenschaftssynthese**) mit einer qualitativen Aufarbeitung von Kontextfaktoren, die die Wirksamkeit von Dezentralisierung moderieren und mediieren, kombiniert. Anschließend folgt eine Synthese der Evidenz zu deutschen Unterstützungsmaßnahmen

⁵⁹ Siehe Abschnitt 1.4 für eine Begriffserklärung.

⁶⁰ Das schließt auch Maßnahmen im Bereich *Integrated Rural Development* mit ein. Umfassende staatsorganisationsrechtliche Maßnahmen begannen in den 1990er Jahren.

⁶¹ Zwar werden Wirkungsaspekte von Dezentralisierung in einzelnen BMZ-Berichten auf der Grundlage von ausgewählten Vorhaben betrachtet, allerdings gibt es keine ganzheitliche und langfristige Bestandsaufnahme.

⁶² Der Ausdruck „Wirksamkeit von Dezentralisierung“ dient der Vereinfachung und schließt stets auch vermittelnde Faktoren und komplexe Kausalzusammenhänge mit ein, durch die sich Dezentralisierung auf die Effektivität verschiedener Instrumente direkt und indirekt auswirkt (siehe Kapitel 1).

von Dezentralisierung in Afrika auf Basis von Evaluierungsberichten der staatlichen DOs (**Evaluierungssynthese**). Durch das Zusammenführen von wissenschaftlicher Literatur und Evaluierungsberichten wird ein umfassender Überblick über den aktuellen Wissensstand zum Evaluierungsthema geboten.

4.1 Wirkungen von Dezentralisierung in der wissenschaftlichen Literatur

Im Folgenden werden bestehende wissenschaftliche Befunde zu den Auswirkungen von Dezentralisierung in einer Synthese zusammengefasst und als *Evidence Gap Map* (Evidenzkarte, EGM) visualisiert.⁶³ Der Fokus liegt dabei auf den oberen Outcome-Ebenen⁶⁴ der für diese Evaluierung rekonstruierten Wirkungslogik.

Im Ergebnis zeigt sich, dass aus der wissenschaftlichen Literatur kein konsistentes Bild zur Wirksamkeit von Dezentralisierung abgeleitet werden kann. Der Anteil der Studien, in denen sich zahlreiche positive Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Dimensionen von Dezentralisierung und politischen sowie sozioökonomischen Wirkungen feststellen lassen (52 Prozent), ist etwa genauso groß wie jener mit negativen (19 Prozent) oder gemischten⁶⁵ (29 Prozent) Effekten.

Die heterogene Befundlage gilt gleichermaßen für alle drei Dimensionen⁶⁶ von Dezentralisierung: Abbildung 5 zeigt die Verteilung der Studienergebnisse entlang der Dimensionen von Dezentralisierung (politisch, fiskalisch oder administrativ). Die Anzahl an Befunden, die einen positiven Einfluss von Dezentralisierung belegen (grün), entspricht jener

mit negativen und gemischten Ergebnissen (rot und grau). Aufgrund dessen – und insbesondere angesichts der Vielzahl an belegten kontraproduktiven Wirkungen – muss untersucht werden, ob zumindest in bestimmten Teilbereichen einheitlich positive Wirkungen festgestellt werden können und, wenn ja, welche Kontextfaktoren diese begünstigen.

So zeigt eine Differenzierung nach Ergebnisvariablen, dass für vereinzelte Zielgrößen auch weniger heterogene Effektrichtungen belegt sind (siehe Abbildung 6 und Abbildung 7).⁶⁷ Zum Beispiel deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Dezentralisierung für politische Teilhabe (Bo6)⁶⁸ oft förderlich ist. Zudem wirkt sich fiskalische Dezentralisierung größtenteils positiv auf sozioökonomische Entwicklung beziehungsweise Armutsminderung (Do1/Do3) sowie unternehmerische Tätigkeit und Einnahmen der Gebietskörperschaften (Co1) aus. Dem entgegen stehen Ergebnisvariablen, auf die sich Dezentralisierung vorwiegend negativ auswirkt, zum Beispiel Konfliktreduktion (Co5).

Bei einer weiteren Unterscheidung danach, ob die jeweiligen Studienergebnisse auf empirischen Untersuchungen in Partnerländern des globalen Südens beruhen, zeigt Abbildung 8 nur geringe Verschiebungen in der Verteilung der Wirkungszusammenhänge. Abweichungen sind jedoch unter anderem für administrative Dezentralisierung zu erkennen, für die es in Partnerländern deutlich weniger Hinweise für das Aufkommen negativer Externalitäten gibt. Auch fiskalische Dezentralisierung wirkt sich tendenziell weniger negativ aus, vor allem im Hinblick auf sozioökonomische Entwicklung/Armutsminderung (Do1/Do3) und Demokratisierung (Do2).

⁶³ Eine EGM ist eine Tabelle, in der vorhandene Evidenz zu einem bestimmten Thema abgebildet wird und so Forschungslücken aufgezeigt werden. Dabei werden Studien entsprechend ihren jeweiligen Einfluss- und Ergebnisvariablen in einem Raster angeordnet, mit Einflussvariablen als Reihen und Ergebnisvariablen als Spalten. Die hier gezeigte Darstellung ist im Vergleich zu standardmäßigen EGMs weiterentwickelt, indem Zellfrequenzen als Balkendiagramme dargestellt sind und nicht nur die Häufigkeit der Studien aufgezeigt wird, sondern diese auch entsprechend ihren Analyseergebnissen visualisiert werden. Sie basiert auf einem Korpus von 1.080 wissenschaftlich-empirischen Studien, in denen Dezentralisierung die zentrale Einflussvariable ist. Die jeweiligen Ergebnisvariablen wurden thematisch entlang der TdW eingeordnet. Die Ermittlung relevanter Studien und deren thematische Einordnung fanden mithilfe eines KI-gestützten Verfahrens statt, das eine maschinelle Vorauswahl mit manueller Auswertung kombinierte. Nähere Informationen zum Aufbau der Synthese, den Selektionskriterien und dem methodischen Vorgehen sind im Anhang enthalten.

⁶⁴ Zur besseren Umsetzbarkeit beschränkt sich die Zuordnung der Ergebnisvariablen auf die höher aggregierten Wirkungskategorien: die „Impacts“ (D), die „hoch aggregierten Outcomes“ (C) und zwei der „Outcomes“ (B). Dabei sind im weiteren Verlauf die TdW-Konzepte „Soziale und wirtschaftliche Entwicklung“ (Do1) und „Armutsminderung“ (Do3) sowie „Bessere und inklusivere Dienstleistungen für Bürger*innen“ (Co2) und „Dienstleistungserbringung zur Daseinsvorsorge/Bereitstellung öffentl. Güter“ (Bo2) aufgrund fehlender empirischer Trennschärfe in jeweils einer Kategorie zusammengefasst.

⁶⁵ Als „gemischt“ gelten Studienergebnisse, bei denen keinerlei Zusammenhang festgestellt werden kann (Null-Ergebnis), oder wo in Abhängigkeit von Moderatoren verschiedene Ausprägungen mit unterschiedlichen Effektrichtungen identifiziert werden.

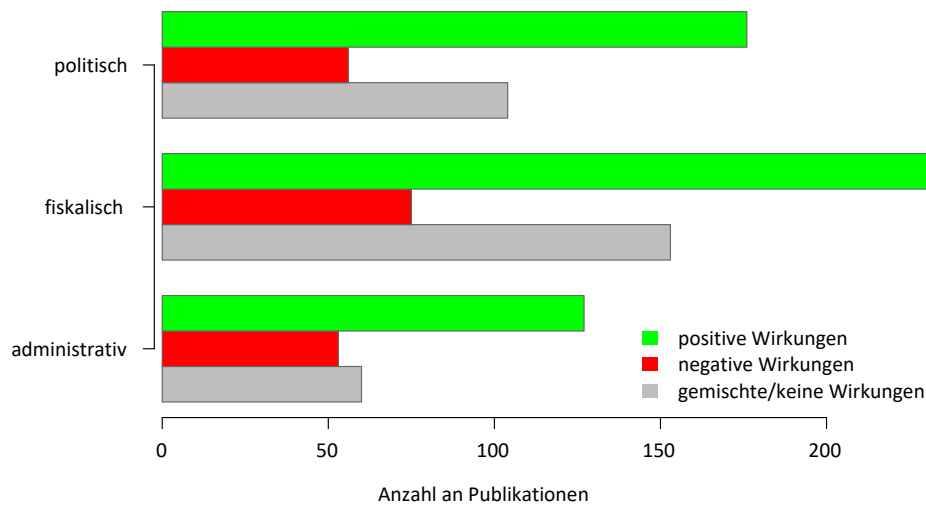
⁶⁶ Siehe Abschnitt 1.1 für die Definition von Dezentralisierung.

⁶⁷ Abbildung 3 führt die beiden vorherigen Abbildungen in einer klassischen tabellarischen EGM-Ansicht zusammen, indem es Einfluss- und Ergebnisvariablen kombiniert und so das Ausmaß wissenschaftlicher Evidenz für die jeweiligen Wirkungszusammenhänge darstellt. In dieser Ansicht werden die Ergebnisse entsprechend den jeweiligen Einfluss- und Ergebnisvariablen in einem Raster angeordnet, mit Einflussvariablen als Reihen und Ergebnisvariablen als Spalten.

⁶⁸ Die numerischen Kurzformen der Wirkungen sind in Abschnitt 2.1 aufgeführt.

Dieses heterogene Bild der Wirksamkeit sowie die Vielzahl scheinbar widersprüchlicher Ergebnisse verdeutlichen die Rolle von vermittelnden und moderierenden Kontextfaktoren, die im folgenden Abschnitt beleuchtet werden.

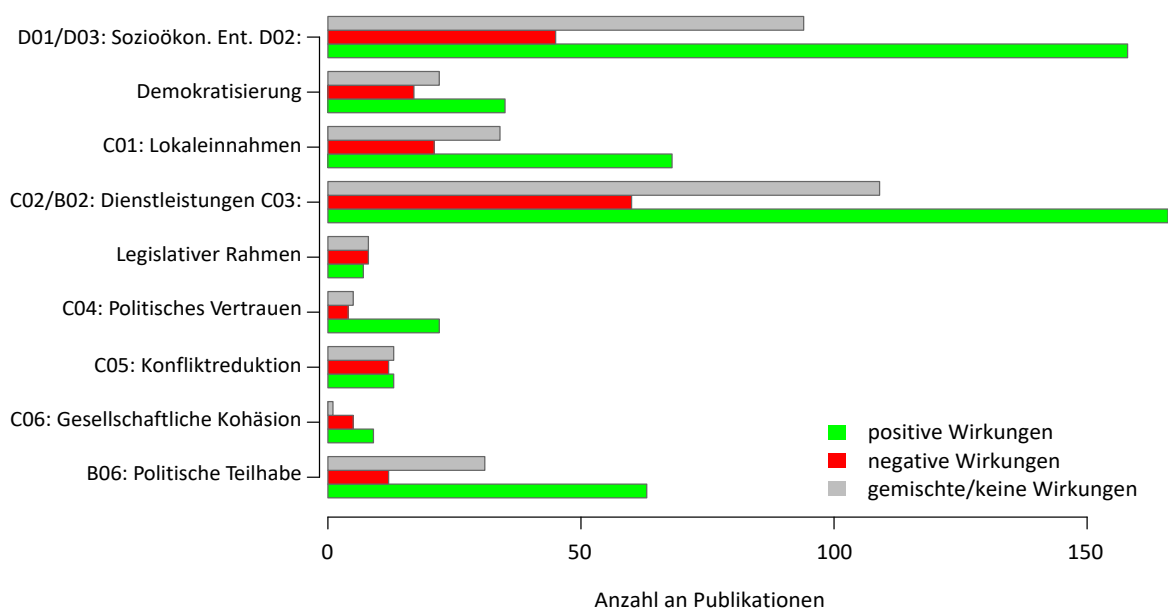
Abbildung 5 Wirkungsbelege entlang der Dimensionen von Dezentralisierung



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 5 zeigt die Verteilung der Dimensionen von Einflussvariablen sowie ihrer jeweiligen Effektausprägungen (positiv, negativ, gemischt/keine) innerhalb des Synthesekorpus.

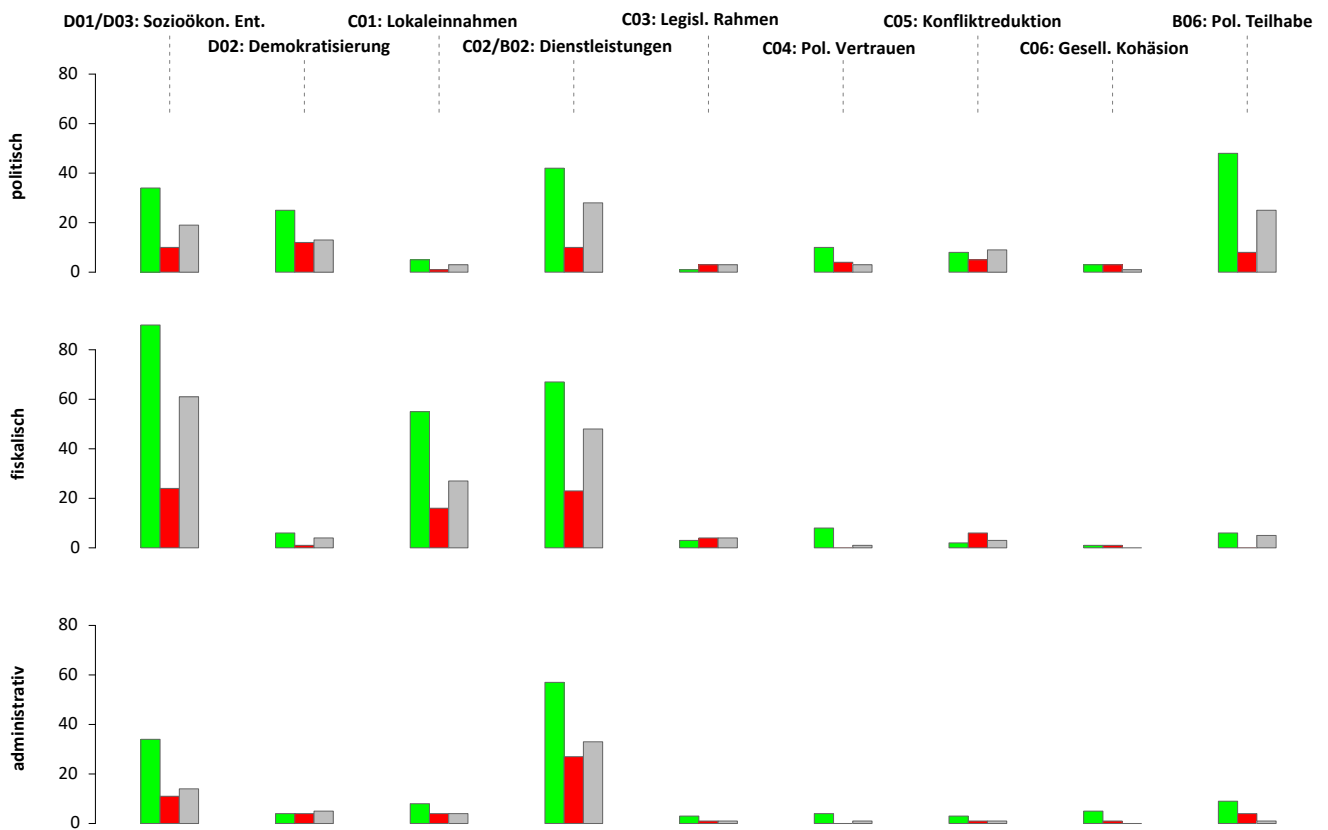
Abbildung 6 Auswirkungen von Dezentralisierung



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 6 zeigt die Verteilung ausgesuchter Wirkungen innerhalb des Synthesekorpus und wie sie jeweils von Dezentralisierung beeinflusst werden (positiv, negativ, gemischt).

Abbildung 7 Wirkungszusammenhänge

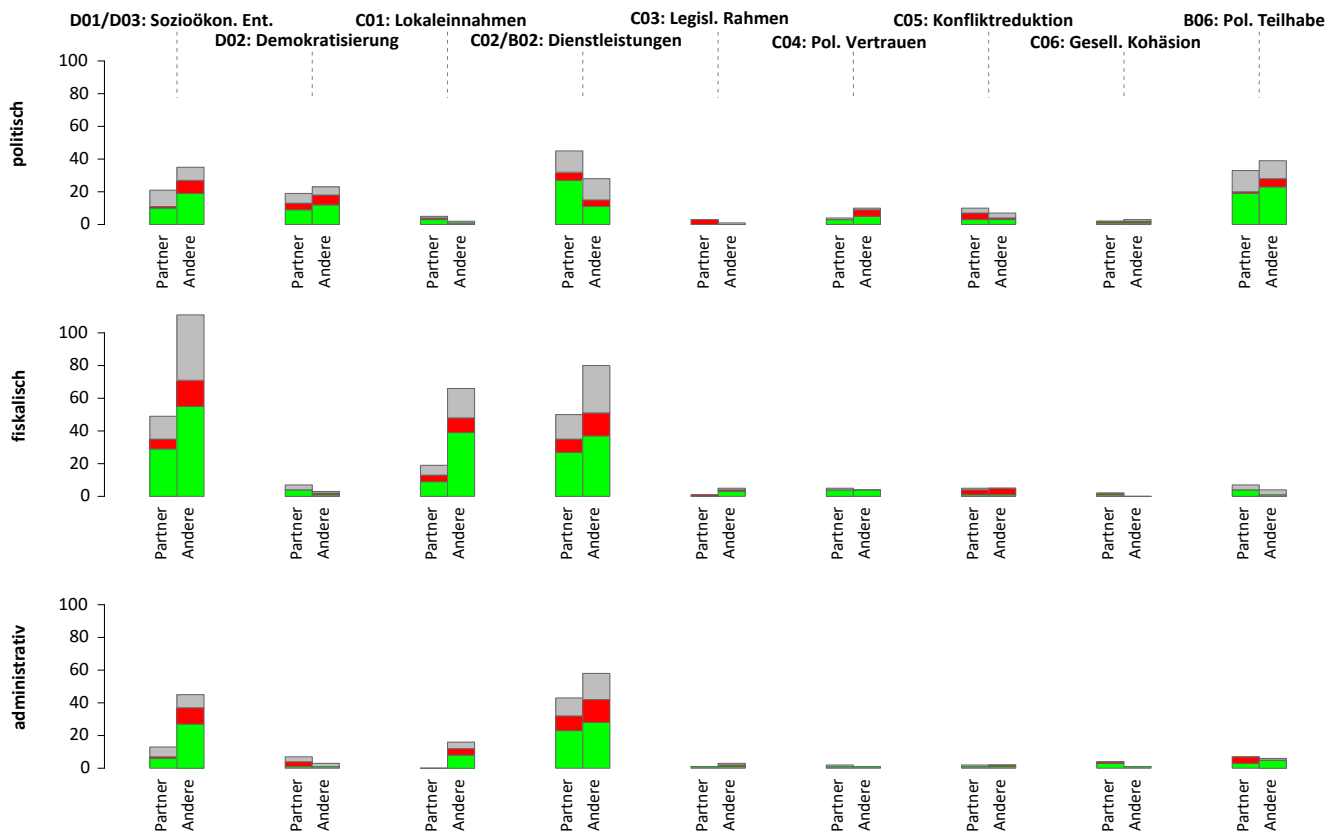


Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 7 bildet die Befunde entlang beider Achsen – Einflussvariable und Ergebnisvariable – ab und zeigt so die Verteilung der Wirkungszusammenhänge im Synthesekorpus.

Abbildung 8 erweitert Abbildung 3 um den entwicklungs-politischen Kontext der Studien. „Partner“ bezieht sich dabei auf Studienergebnisse, die auf Daten aus Empfängerländern öffentlicher Entwicklungsleistungen (*Official Development Assistance, ODA*) beruhen, „Andere“ auf alle anderen Länder.

Abbildung 8 Wirkungszusammenhänge nach entwicklungspolitischem Kontext



Quelle: DEval, eigene Darstellung

4.2 Kontextfaktoren in der wissenschaftlichen Literatur

Das inkonsistente Wirksamkeitsbild und die große Anzahl an gemischten Ergebnissen, die aus der Synthese hervorgehen, unterstreichen die Bedeutung von Kontextbedingungen. In der akademischen Literatur gibt es eine Vielzahl an Kontextfaktoren, die die Wirksamkeit von Dezentralisierung beeinflussen (Erk, 2018; Dickovick, 2014; Hartmann und Crawford, 2008; Smoke, 2003).

Dezentralisierungsmaßnahmen werden, insbesondere im entwicklungspolitischen Zusammenhang, mit zwei übergeordneten Zielen in Verbindung gebracht: wirtschaftliche und soziale Entwicklung inklusive Armutsminderung

(beispielsweise Hartmann und Crawford, 2008; Crook und Sverrisson, 2001; Jütting et al., 2004; Vedeld, 2003) und Demokratisierung (etwa Crawford, 2009; Erk, 2019). Jedoch hat Dezentralisierung allein selten nachweisbare direkte Wirkung auf diese beiden Großziele (Hartmann und Crawford, 2008). Vielmehr wird angenommen, dass sie einen Einfluss auf intermediäre Variablen haben kann (siehe Abschnitt 2.1), die zu diesen Wirkungen beitragen (Conyers, 2007). Allerdings gibt es – wie in der obigen Synthese herausgearbeitet – auch für diese intermediären Wirkungszusammenhänge keine eindeutige Evidenz.

Im Rahmen einer qualitativen Bestandsaufnahme der Literatur lassen sich drei Kontextfaktoren bestimmen, die für die Wirksamkeit von Dezentralisierung von besonderer Bedeutung sind: der politische und sozioökonomische Landeskontext, der Umfang an Entscheidungsbefugnissen und Mittelausstattung subnationaler Gebietskörperschaften sowie das Ausmaß an Klientelismus und Korruption.

Eine erste wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit von Dezentralisierungsmaßnahmen ist der politische und sozioökonomische Landeskontext. Zum einen ist die Umsetzbarkeit von Maßnahmen an die jeweiligen institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen eines Lands geknüpft (Eaton et al., 2011; Smoke, 2015a). Diese Faktoren werden im afrikanischen Kontext durch das koloniale Erbe (Prud'homme, 2003; Wunsch et al., 1990), die jeweilige nationale und lokale Verwaltungsstruktur, die verfügbaren Ressourcen und Kapazitäten sowie die Herangehensweise der EZ (Smoke, 2015b) beeinflusst. Beispielsweise können mangelnde sozioökonomische Ressourcen in ODA-Empfängerländern dazu führen, dass auf eine Reduktion regionaler Ungleichheiten abzielende Dezentralisierungsmaßnahmen wichtige Skaleneffekte aushebeln und sie so ihre Wirksamkeit einbüßen (Rodríguez-Pose und Ezcurra, 2010; Rodríguez-Pose und Gill, 2005; Prud'homme, 1995).

Zum anderen wird eine aktive Unterstützung durch den Zentralstaat in der Umsetzung von Dezentralisierungsmaßnahmen als entscheidend angesehen (Mansuri und Rao, 2013). So zeigen Crawford (2008) und Be-ere (2023) am Beispiel Ghanas, dass vor allem ein zentralstaatliches Bestreben nach Kontrollerhalt und die politische Instrumentalisierung durch lokale Eliten einer erfolgreichen Umsetzung von Dezentralisierung im Weg standen. Crawford (2008) konnte etwa keine Auswirkung auf Armutsreduktion nachweisen, da zentrale Machtstrukturen bei einer „Dezentralisierung von oben“ erhalten bleiben. Auch das Ausmaß an bisherigen Erfahrungen, das ein Land bereits mit Dezentralisierung gemacht hat, beeinflusst die Umsetzung maßgeblich (Olowu, 2001; siehe Kapitel 1). Zusammenfassend spielt die kontextbezogene Anpassung von Maßnahmen zur Dezentralisierung eine wichtige Rolle, sowohl in der Planungsphase mit Hinblick auf den jeweiligen Länderkontext als auch in der Durchführungsphase, um die Praxis an Gelerntes anzupassen (Smoke, 2015b).

Als zweite Voraussetzung für die Wirksamkeit von Dezentralisierung gilt, dass ein ernsthafter Wille zur Übertragung von Entscheidungsbefugnissen mit einer angemessenen Mittelausstattung einhergeht. Denn während Demokratisierung als eines der wesentlichen Ziele von Dezentralisierung angesehen wird, zeigen empirische Untersuchungen, dass eine inkonsequente Umsetzung von Dezentralisierung lediglich zur staatlichen „Durchdringung“ oder gar autoritären Konsolidierung des Zentralstaats beitragen kann. Beispielsweise haben die Programme zu *Community-Driven Development*, die in vielen Ländern des globalen Südens in den 1990er und 2000er Jahren unter dem Leitbild von Dezentralisierung implementiert wurden, häufig zu einer stärkeren Überwachung und Sanktionierung oppositioneller Strukturen geführt (McLellan, 2023). In Staaten mit ausgeprägter zentralstaatlicher Kontrolle und klientelistischen Strukturen müssen Bemühungen zu Dezentralisierung folglich von tiefgreifenden systemischen Veränderungen begleitet werden, da sie andernfalls eine problematische Reproduktion autoritärer Muster auf der lokalen Ebene bewirken können (Brownlee, 2007; González und Vitale, 2025; Ostwald, 2017). Obwohl China kein entwicklungs-politisches Partnerland ist, dient es als ein anschauliches Beispiel für weitreichende Dezentralisierungsmaßnahmen, die mit einem massiven wirtschaftlichen Aufschwung unter gleichzeitiger autokratischer Konsolidierung einhergehen (Landry, 2008). Der Fall verdeutlicht, dass weitreichende fiskalische und administrative Dezentralisierung mit autoritärer Stabilität einhergehen kann, solange die zentrale Führung – in diesem Fall die Regierungspartei durch Kontrolle über lokale Ernennungsverfahren – die entscheidenden Schaltstellen besetzt hält (González und Vitale, 2025; Landry, 2008; McLellan, 2023). So kann Dezentralisierung zwar wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben, aber gleichzeitig auch die Festigung autoritärer Kontrolle auf allen Ebenen fördern.

Die Abfolge und die Ausgestaltung von verschiedenen Dezentralisierungsmaßnahmen sind maßgeblich, damit Dezentralisierung zu mehr als nur einer Machtausweitung des Zentralstaats in der Peripherie führt. Die verschiedenen Dimensionen von Dezentralisierung beeinflussen einander wechselseitig und ihre Wirksamkeit hängt von der Art ab, wie sie miteinander kombiniert werden (Bojanic und Collins, 2021). So macht administrative Dezentralisierung häufig den Anfang, trägt jedoch nur dann wirksam zu Demokratisierung

bei, wenn gleichzeitig ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, über die lokale Akteure autonom verfügen können (Falleti, 2005). Andernfalls kann die Kontrolle durch zentralstaatliche Strukturen in der Peripherie stetig zunehmen, und Bemühungen zu mehr lokaler Entscheidungsverantwortung können unterlaufen werden. Dies gilt nicht nur für Demokratieförderung, sondern auch für Maßnahmen zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung: Wenn Devolution nicht durch angemessene fiskalische Ausstattung flankiert wird, können sich Effekte auf die lokale Wirtschaft sogar ins Negative verkehren (Rodríguez-Pose und Vidal-Bover, 2024). So schafft eine bloße Ausweitung von subnationalen Einheiten ohne echte Delegation von Befugnissen, Ressourcen und autonomer Mittelverfügung eher Strukturen der zentralstaatlichen Kontrolle als lokaler Selbstbestimmung.

Daraus ergibt sich als dritte Voraussetzung für die Wirksamkeit von Dezentralisierung: Wenn, wie oben beschrieben, Dezentralisierung mit den notwendigen Ressourcen und Kompetenzen einhergehen muss, ist eine wichtige Folgebedingung, dass diese zweckgebunden und ordnungsgemäß eingesetzt werden. Dezentralisierung impliziert eine Diffusion von Verantwortlichkeiten, die eine systematische Rechenschaftslegung von Amtsträger*innen erschweren kann – insbesondere in Kontexten schwacher Institutionen. Entsprechend ist im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen die Steuerung und das Verhalten lokaler Amtsträger von hervorgehobener Bedeutung (Dickovick, 2014). Während fiskalische Dezentralisierung zu einer Reduktion von Korruption beitragen kann (Fisman und Gatti, 2002), können politische und administrative Dezentralisierung – insbesondere in Kontexten schwacher Institutionen – zu einem Anstieg an Klientelismus und Korruption führen (*elite capture*; Fan et al., 2009).

Am Beispiel Indonesiens verweisen Lurusati und Torenvlied (2023) darauf, dass zwar durch direkt gewählte Bürgermeister*innen die Ausgaben für Bildung anstiegen, sich jedoch keine signifikanten Verbesserungen bei Bildungsindikatoren wie Schulbesuch oder Alphabetisierungsraten ergaben. Vielmehr verlagerten sich klientelistische Strukturen, die vormals das zentralistische Soeharto-Regime geprägt hatten, in die dezentrale Arena – was verdeutlicht, dass institutionelle Reformen ohne effektive Kontrollmechanismen lediglich zu einer

Umverteilung von Renten zugunsten neuer lokaler Machtzentren führen können. Tsala und Tabi (2022) ihrerseits zeigen in einer vergleichenden Studie von 39 entwicklungspolitischen Partnerländern gleichermaßen, dass die potenziell umverteilende Wirkung politischer Dezentralisierung stark von der Qualität der Regierungsführung abhängt, insbesondere von der Korruptionskontrolle. Ähnliche Ergebnisse liefern (Fouopi Djiogap et al., 2024) für Kamerun: Hier entscheidet nicht allein die fiskalische Autonomie der Gemeinden über die Effektivität lokaler Dienstleistungserbringung, sondern vor allem auch die Frage, inwiefern lokale Amtsträger*innen zur Verantwortung gezogen werden können.

Gängige Maßnahmen, um Mittelfehlverwendung und Veruntreuung entgegenzuwirken, sind ebenfalls keine Garantie für Erfolg und benötigen eine kontextsensible Implementierung. Beispiele aus Nigeria (Maystadt und Salihu, 2019) und Ghana (Banful, 2011) zeigen, wie regelbasierte Allokationsmechanismen, die eine zweckgebundene Verteilung von Ressourcen sicherstellen sollen, ausgehebelt oder umgangen werden können. So konnten politische Eliten formalisierte Systeme zur Mittelvergabe für Stimmenkauf und politische Patronage instrumentalisieren (Maystadt und Salihu, 2019; Banful, 2011). Fjeldstad und Kolstad (2004) kommen in ihrer Überblicksstudie zu dem ernüchternden Schluss, dass die Forschung zwar zahlreiche Beispiele für gescheiterte Antikorruptionsmaßnahmen im Zuge von Dezentralisierungsreformen kennt, aber kaum gesicherte Erkenntnisse darüber vorliegen, welche Strategien tatsächlich wirksam sind. Derweil deuten neuere Befunde aus Honduras darauf hin, dass gezielte externe Kontrolle und die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure die Risiken klientelistischer Vereinnahmung zumindest teilweise eindämmen können (Zarychta et al., 2024).

4.3 Wissensstand zu deutschen Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung in Afrika

Die oben aufgeführten Erkenntnisse aus der Literatur sind nur mittelbar auf Dezentralisierungsunterstützung als entwicklungspolitisches Instrument anwendbar, da sie sich auf Kontexte beziehen, in denen Dezentralisierung bereits umgesetzt worden ist – ob mit oder ohne entwicklungspolitische Unterstützung.

Eine Untersuchung der Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung muss aber, zusätzlich zur Frage nach der Wirksamkeit von Dezentralisierung selbst, gleichfalls die Frage nach der Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen zu deren Umsetzung stellen.

Für eine Übertragung auf die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit kommt somit eine weitere wichtige Einschränkung hinzu: Nicht alle entwicklungspolitischen Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung schaffen es, erfolgreich Dezentralisierungsprozesse anzustoßen und umzusetzen. Da selbst erfolgreich implementierte Dezentralisierung nur begrenzt wirkt, ist es somit nicht verwunderlich, dass vorgelagerte Unterstützungsmaßnahmen, von denen bereits manche in der Umsetzung scheitern, im Schnitt noch weniger Wirkung zeigen.

Eine maßgebliche Schwierigkeit in der Umsetzung entwicklungspolitischer Unterstützung von Dezentralisierung in Afrika ist eine mangelnde Reformbereitschaft vieler Partnerländer. Während Geberländer – und insbesondere Deutschland – Dezentralisierung mit einer Förderung politischer Teilhabe verbinden, bleibt Dezentralisierung in vielen postkolonialen Staaten Subsahara-Afrikas primär ein Mittel zur territorialen Durchdringung durch zentralstaatliche Organe (Dickovick und Riedl, 2010; Dickovick und Wunsch, 2014; Erk, 2018). So trafen die zunehmenden Demokratisierungsimpulse der Geberländer seit den 1990er Jahren auf klientelistische Strukturen und einen fehlenden Willen zu lokaler Mandatierung in historisch zentralistisch geprägten Partnerländern (Bratton et al., 2004; Bratton und Van de Walle, 1997). Dieses ungleiche Verständnis von Dezentralisierung führt bis heute dazu, dass Maßnahmen nicht greifen oder sogar negative Folgen nach sich ziehen.

In mehreren Studien zur entwicklungspolitischen Unterstützung von Dezentralisierung in Subsahara-Afrika wird gezeigt, dass langjährige Bemühungen der internationalen Geber, Demokratisierung zu fördern und demokratische Institutionen zu stärken, vielfach hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind und bisweilen zur Stärkung bestehender Elitenstrukturen geführt haben (Bunk, 2018; Erk, 2014, 2015; Forquilha und Gonçalves, 2022). Auch der Beitrag der deutschen EZ zur Förderung von

Demokratisierung durch Dezentralisierung wird – wie etwa in den Fällen Mosambik und Benin – teils als wirkungslos, bisweilen sogar als kontraproduktiv eingeschätzt (Bierschenk und de Sardan, 2003; Plagemann, 2009). Somit können Vorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierung in hybriden und autokratischen Regimekontexten mitunter zu einer Ausweitung zentralstaatlicher Kontrolle – bis hin zur Festigung autokratischer Strukturen – beitragen (siehe Abschnitt 4.2).

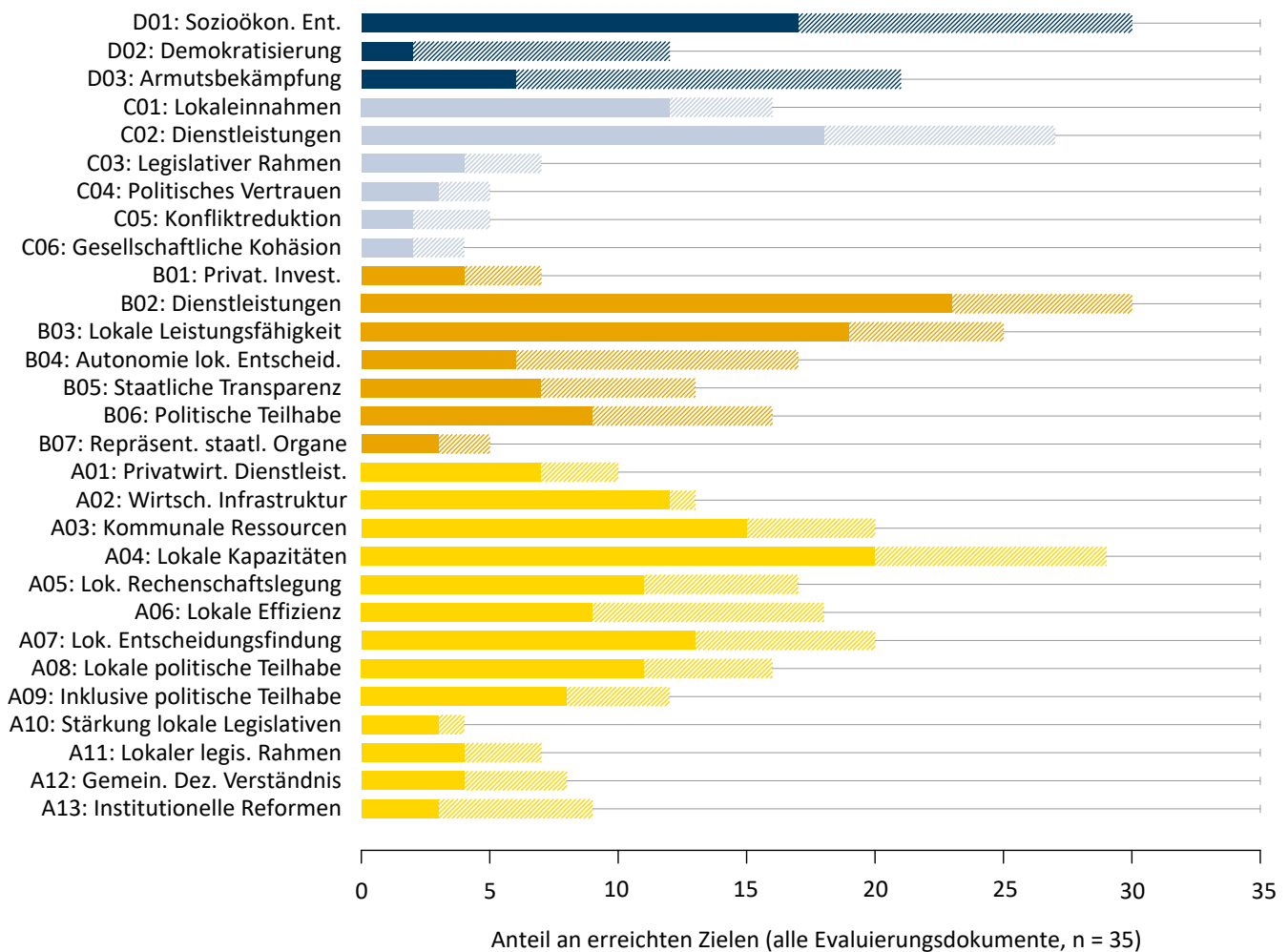
Eine weitere Herausforderung in der Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung besteht darin, dass die Komplexität von Dezentralisierungsprozessen, die vielfältige staatliche Ebenen und Institutionen einbeziehen, eine integrierte Herangehensweise und günstige Rahmenbedingungen erfordert. Beispielsweise kann die Einführung von Kommunalwahlen zu einer Stärkung von Entscheidungsbefugnissen auf lokaler Ebene führen (Bergh, 2004; Ribot, 2002), allerdings nur dann, wenn zugleich ein rechtlicher Rahmen, geeignete Rechenschaftsmechanismen sowie ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden, um die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit solcher Maßnahmen zu gewährleisten (Wanjiku Ngunjiri, 2023; Mbithi et al., 2019; Crawford, 2009; Crook, 1994).

Die erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung von Maßnahmen zur Dezentralisierung hängt somit stets von mehreren miteinander zusammenhängenden Faktoren ab (Smoke, 2015a). Entsprechend können Wirkungen kaum isoliert, sondern nur in Kombination mit anderen Wirkungen („Wirkungssets“) erzielt werden – wie auch im Rahmen der Diskussion zur TdW dieser Evaluierung deutlich wird (siehe Abbildung 1 in Abschnitt 2.1).

Für einen systematischen Zugriff auf die belegten Wirkungen deutscher Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung in Afrika werden in der folgende Synthese 35 Evaluierungsdokumente von GIZ und KfW zu 61 Vorhaben aus einem Zeitraum von 30 Jahren zusammengefasst (Evaluierungssynthese). Die darin beschriebenen Wirkungen wurden mit der rekonstruierten Wirkungslogik (siehe Abbildung 1) abgeglichen und zugeordnet. Ähnlich wie bei der wissenschaftlichen Synthese fand dies mithilfe eines KI-gestützten Verfahrens für das Auslesen und die Zuordnung von Inhalten statt.⁶⁹

⁶⁹ Nähere Informationen zu den Dokumenten, zum Syntheseprozess und zum methodischen Vorgehen sind im Anhang enthalten.

Abbildung 9 Wirksamkeit von GIZ- und KfW-Vorhaben laut Projektevaluierungen



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Abbildung 9 zeigt die Anzahl an Zielsetzungen von 61 GIZ- und KfW-Vorhaben in 35 Evaluierungsdokumenten entlang der rekonstruierten Wirkungslogik (schraffierte Balken) sowie den Anteil der Zielsetzungen, die im Rahmen der Projektevaluierungen auch als erreicht gelten (ausgefüllte Balkenanteile). Die Balkenbeschriftungen entsprechen den Wirkungsfeldern der rekonstruierten Wirkungslogik und wurden zur besseren Visualisierung gekürzt. Die vollständigen Bezeichnungen und Erklärungen sind in Abschnitt 2.1 aufgeführt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Wirksamkeit deutscher Unterstützungsmaßnahmen vor allem im Hinblick auf direkte, lokale Outcomes belegt ist (siehe Abbildung 9). Mit zunehmender Aggregation der Outcomes – bis hin zur Impact-Ebene – nehmen Belege für die Wirksamkeit von Vorhaben aber immer weiter ab. Insbesondere das Ziel der Demokratisierung (Do2) bleibt, wie oben bereits angedeutet, deutlich hinter den Erwartungen zurück: Mit einer Erfolgsquote von unter 20 Prozent erreichen Vorhaben Beiträge zu dieser angestrebten Wirkung nur in Ausnahmefällen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Ergebnisse über alle Ebenen hinweg auf ein sehr heterogenes Bild von Wirksamkeit hindeuten. So ist für die Mehrheit der angestrebten Wirkungen eine Erfolgsquote von unter 60 Prozent belegt. Allerdings zeichnet selbst dieses Ergebnis womöglich ein noch zu positives Bild: Nur für einen Teil der Vorhaben liegen veröffentlichte Evaluierungen der durchführenden Organisationen vor. Der Rest wurde entweder nicht evaluiert oder die Evaluierungsergebnisse wurden nicht veröffentlicht. Im Rahmen der Fallstudien ist wiederholt aufgefallen, dass insbesondere für Vorhaben, die lokale Stakeholder*innen als weniger erfolgreich wahrnahmen, entweder keine Evaluation durchgeführt wurde oder die Ergebnisse nicht zugänglich waren. Da im Rahmen dieser Evaluierung mögliche zugrunde liegende Mechanismen dieses Fehlmusters nicht vollständig festgestellt werden konnten, ist nicht auszuschließen, dass die durchschnittliche Wirksamkeit von Vorhaben in der Synthese überschätzt wird. Um diese uneinheitliche Befundlage zur Wirksamkeit deutscher Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen besser zu verstehen und einzuordnen, wird die Wirksamkeitsbewertung im weiteren Verlauf dieser Evaluierung durch Ergebnisse aus Fallstudien ergänzt. Dabei werden Wirkungen nach Aggregationsebene (Effektivität und Impact) und nach Vorhabentyp unterschieden, um so mögliche Inseln der Effizienz (pockets of effectiveness) und die ihnen zugrunde liegenden Bedingungen zu identifizieren.

5.

RELEVANZ

Evaluierungsfrage 1: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern relevant?

Die deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung sind grundsätzlich an formalen Strategien und Bedarfen der Partner orientiert und bewegen sich in einem entwicklungspolitisch relevanten Bereich. Gleichzeitig gehen sie in ihrer Grundausrichtung auf eine umfassendere Dezentralisierung häufig am Verständnis der Partnerregierungen vorbei, die hauptsächlich eine Dekonzentration des Staats bei nur geringfügigen Mandatsübertragungen und Finanztransfers auf die lokale Ebene vorsehen. Im Ergebnis sind die Maßnahmen deshalb als größtenteils relevant einzustufen.

Grundsätzlich zielen die Maßnahmen auf entwicklungspolitisch relevante Reformfelder in den Partnerländern, wenngleich die wissenschaftliche Evidenz dafür, dass Dezentralisierung per se zu sozioökonomischer Entwicklung oder der Stärkung demokratischer Strukturen beiträgt, uneinheitlich ausfällt. Zudem sind die Maßnahmen formal fast durchgängig an Strategien, Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer ausgerichtet. Dabei sind insbesondere die Vorhabenziele häufig im ausdrücklichen Interesse der Partnerländer und genießen eine hohe Wertschätzung. Andererseits führt materiell das oft fehlende politische Interesse zur Abgabe von Macht und Ressourcen von Zentralregierungen dazu, dass entscheidende politische und legislative Rahmenbedingungen für die Implementierung relevanter Maßnahmen in einem grundsätzlich entwicklungspolitisch relevanten Bereich nicht geschaffen werden. Die Analyse der wissenschaftlichen Literatur im Themenbereich zeigt, dass dieses Spannungsverhältnis nicht nur Wirkungsbeiträge der deutschen EZ begrenzt, sondern ebenso diejenigen anderer Kooperationsländer.

Zusammengefasst ist festzustellen, dass sich die Dezentralisierungsprozesse in fast allen Ländern auf eine administrative Dekonzentration und zunächst auch geringfügige politische Mandatsübertragungen und Finanztransfers beschränken. Während die deutsche EZ jedoch zumeist an Elementen weitergehender politischer Dezentralisierung festhält, scheint eine diesbezügliche Entwicklung in den meisten Ländern nicht möglich zu sein. Dieses erkennbare Spannungsverhältnis ist in Form weder eines politischen Dialogs mit den Partnern noch eines

strategischen Umgangs damit auf deutscher Seite aufgelöst oder wenigstens bearbeitet worden. Anpassungen – etwa durch einen Rückzug von der nationalen auf die subnationale Ebene – sind häufig auf Vorhaben-, selten auf Länder- und überhaupt nicht auf übergeordneter strategischer Ebene zu beobachten.

Evaluierungsfrage 1.1: Inwiefern sind die Unterstützungsmaßnahmen des BMZ an den Strategien, Prioritäten sowie Bedarfen und Kapazitäten der Partner ausgerichtet?

- **Anspruchsniveau:** Den Unterstützungsmaßnahmen liegen Strategien, politische Prioritäten und Bedarfe der Partner zugrunde.
- **Bewertungsmaßstab:** Die Ziele der Unterstützungsmaßnahmen entsprechen den politischen Prioritäten, Strategien und Bedarfen der Partnerregierungen.

Die deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung basieren regelmäßig auf Strategien und politischen Prioritäten der Partnerländer. Insbesondere die Vorhabenziele liegen fast immer im bekundeten Interesse der Partnerregierungen. Damit haben die Maßnahmen insgesamt das Anspruchsniveau erfüllt.

Formal zeigt sich in allen untersuchten Fällen eine hohe Übereinstimmung zwischen den Zielen der durchgeführten Maßnahmen und den politischen Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer. Von Regierungskonsultationen bis zur detaillierten Vorhabenplanung ist eine Ausrichtung an artikulierten Partnerbedarfen zu konstatieren. Die Grundlage für die Zusammenarbeit in den einzelnen Ländern ist – neben den genannten mündlichen Absprachen – sehr heterogen: von einem unterschiedlich klaren verfassungsrechtlichen Rang der Dezentralisierung über Lokalregierungsgesetze und Verordnungen bis hin zum heterogenen Verbindlichkeitsgrad von Strategien im Themenbereich.

Dabei ist generell zu beobachten, dass die deutsche EZ bei der Ausarbeitung dieser Grundlagen immer weniger direkt beteiligt wird. Während in den 1990er und 2000er Jahren in einzelnen Ländern teilweise sogar die rechtliche Ausgestaltung des Dezentralisierungsprozesses von deutschen Ankervorhaben (siehe Definition in Abschnitt 7.1) beratend begleitet wurde, ist heute in

den meisten Kooperationsländern bestenfalls eine Kommentierung einschlägiger Strategien und Prozessdokumente üblich.⁷⁰ Insofern unterscheidet sich auch der Grad an politischer Einflussmöglichkeit deutscher EZ im Prozess über die Länder und die Zeit hinweg.

Die partnerschaftliche Ausrichtung der deutschen EZ wird von Regierungsvertreter*innen und Expert*innen in den Partnerländern häufig als vorbildlich und gelungen charakterisiert. Die meisten Vorhaben sind sehr gut an Bedarfen der Partner(-institutionen) auf subnationaler Ebene ausgerichtet und genießen insgesamt ein hohes Ansehen, gerade auch mit Blick auf Beratungsmaßnahmen im Zeitverlauf.⁷¹ Kritisiert wurde in den Interviews einzig die starke Nutzung von deutschen oder internationalen Consultants und Expert*innen in der Technischen Zusammenarbeit (TZ). Diese wird angesichts gestiegener Kapazitäten im Humankapital der Partnerländer als nur noch wenig zeitgemäß angesehen. Für die Zukunft sehen die Partner die Rolle der deutschen EZ hauptsächlich in finanzieller Unterstützung und weniger in technischer Beratung.

Eine Schwierigkeit bei der Einbettung deutscher Vorhaben in Strategien der Partner war in der Vergangenheit das Fehlen einer hinreichenden strategischen Grundlage der Kooperation. Offene rechtliche Fragen, Normenvielfalt, Parallelstrukturen und eine unklare Kommunikation von Partnerregierungen erschwerten die Zusammenarbeit regelmäßig. Für den Beginn des Engagements der deutschen EZ im Themenbereich ist festzustellen, dass bei einigen Partnerregierungen das Verständnis dafür fehlte, was Dezentralisierung im internationalen Kontext bedeutet und welche Alternativen gesamtstrategisch und in einzelnen Teilbereichen zur Verfügung stehen.⁷² Dies erklärt sich vor allem durch die in kaum einem der Partnerländer vorhandene dezentrale Tradition in der Staatsstruktur und das koloniale Erbe einer starken Zentralisierung.

Zusätzlich vergegenwärtigten viele politische Entscheidungsträger*innen spätestens im Prozess, dass wichtige Elemente von Dezentralisierung politischen Interessen im Machtzentrum von Regierungen zuwiderlaufen. Dies resultierte häufig in einem Widerspruch zwischen gemeinsam mit der deutschen EZ festgelegten Schritten im Dezentralisierungsprozess und politischen Blockaden aus Machtkalkül (siehe Abschnitt 4.2).

Erschwert wird diese Gemengelage dadurch, dass der Themenbereich Dezentralisierung auch in der deutschen EZ im Zeitverlauf an strategischer Klarheit verloren hat. Die letzte veröffentlichte Dezentralisierungsstrategie stammt aus dem Jahr 2002 (BMZ, 2002). Seitdem wird der Themenbereich nur noch kurssorisch in mehreren Kernthemenstrategien und Aktionsfeldern sowie gelegentlich in Länderstrategien thematisiert.⁷³ Gleiches gilt für die Afrika-Strategie (BMZ, 2023) oder den Marshallplan mit Afrika (BMZ, 2017). Die aus diesen Dokumenten ablesbare aktuelle Arbeitsdefinition⁷⁴ des BMZ zu den Zielsetzungen von Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung umfasst die Stärkung politischer Teilhabe, die Verbesserung staatlicher Basisdienstleistungen auf lokaler Ebene und die Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung (Venkateswaren, 2022). Darüber hinaus wird das deutsche Engagement für Dezentralisierung auf der BMZ-Webseite aktuell wie folgt zusammengefasst: „Das BMZ betrachtet Dezentralisierung als Schlüsselfaktor für Demokratie und gute Regierungsführung. Deutschland fördert in zahlreichen Kooperationsländern Dezentralisierungsprozesse, damit die Bedürfnisse der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen besser berücksichtigt werden“ (BMZ, 2024a).⁷⁵

Somit ist festzustellen, dass neben der fehlenden strategischen Klarheit vielfältige Bezüge zu möglichen Maßnahmen, Sektoren und Wirkungen in anderen BMZ-Strategien und -Dokumenten aufgezeigt

⁷⁰ Letzteres etwa in Ghana oder Sambia.

⁷¹ Einschränkend soll hier erwähnt werden, dass dieses Ergebnis möglicherweise etwas verzerrt ist: Es beruht auf Dokumentenanalysen und Interviews mit Verantwortlichen auf unterschiedlichen Ebenen des Dezentralisierungsprozesses. Dabei nimmt jedoch allein der häufige Fokus auf die Unterstützung von subnationalen Einheiten im Rahmen der Dezentralisierung fast immer auch eine perzipierte anwaltschaftliche Funktion gegenüber zentralstaatlichem Zugriff ein – und könnte insofern systematisch eine positive Konnotation beinhalten.

⁷² Ein*e Interviewpartner*in brachte es stellvertretend für viele so auf den Punkt: „Only a few people know technically what decentralization is. Most of the decision-makers do not even know what it is. When consulted on their vision of decentralization in the country they just say: you are the ones supposed to think and bring us ideas about it, for us to decide“ (Into63).

⁷³ Ein Beispiel dafür findet sich im Konzeptpapier „Förderung von *Good Governance* in der deutschen Entwicklungspolitik“, in dem das doppelte Wirkversprechen von Demokratisierung und Wirtschaftsentwicklung klar artikuliert ist (BMZ, 2009).

⁷⁴ „Dezentralisierung bedeutet nach dem Verständnis der deutschen Entwicklungspolitik, politische Entscheidungsbefugnisse, Verwaltungszuständigkeiten und staatliche Gelder von der nationalen Regierungsebene auf die Regionen und Kommunen eines Landes zu übertragen“ (BMZ, 2024a).

⁷⁵ In internen Dokumenten wird Dezentralisierung als Teil eines „strategische[n] und multidimensionale[n] Ansatz[es]“ beschrieben, der in enger Verknüpfung von administrativer, fiskalischer und politischer Dezentralisierung umgesetzt werden soll (Doko43). Der in weiteren Ausführungen präferierte „Mehrebenen-Ansatz“ besteht darin, auf der nationalen Ebene eingeführte Dezentralisierungsreformen gleichzeitig durch Begleitmaßnahmen in den subnationalen Regierungen und Verwaltungen zu ergänzen. Darüber hinaus sollen Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung, wenn möglich, mit anderen Handlungsfeldern und Sektoren der deutschen EZ synergetisch kombiniert werden.

werden. Eine Überprüfung dieser strategischen Ausrichtung auf Grundlage von Implementierungserfahrungen und Wirkungen hat nicht nachvollziehbar stattgefunden. Lediglich auf Vorhabenebene ist es aufgrund solcher Erfahrungen regelmäßig zu Anpassungen in neuen Phasen der Vorhaben gekommen – etwa dem Rückzug auf die subnationale Ebene und die Unterstützung dortiger Institutionen, wenn die Zentralregierungen Prozesse dauerhaft blockierten.

Solche fehlenden strategischen Adaptionen sind ein Grund dafür, dass auf deutscher Seite unter dem Sammelbegriff „Dezentralisierung“ sehr viele unterschiedliche Maßnahmen gefasst werden: von Beratung im Rahmen fiskalischer Dezentralisierung auf nationalstaatlicher Ebene oder der Unterstützung von Fonds für kriterienbasierte Zuweisungen an subnationale Einheiten über die Förderung von subnationalen Gebietskörperschaften in Mehrebenen-Systemen oder der Verbesserung der Eigeneinnahmen bis hin zur Unterstützung von Infrastruktur und Basisdienstleistungen in entlegenen Gebieten. Entsprechend kann man – je nachdem, welcher Bereich in welchem Land und zu welchem Zeitpunkt untersucht wird – zu einer jeweils unterschiedlichen Relevanzbewertung kommen.

Insgesamt kann der deutschen EZ jedoch attestiert werden, dass sie die formal vorliegenden Strategien und Prioritäten der Partnerländer berücksichtigt hat. Dabei hat sich die Relevanz deutscher EZ-Maßnahmen dann erhöht, wenn sie kontextangemessen geplant und durchgeführt wurden. Im Zeitverlauf und bezogen auf einzelne Vorhaben ist das meistens der Fall gewesen, jedoch insbesondere mit Blick auf politische Dezentralisierung und die Zentralregierungen als Kooperationspartner dagegen nicht.

Evaluierungsfrage 1.2: Inwiefern erweisen sich die Vorstellungen zu Zielen von und Herangehensweisen an Dezentralisierung der deutschen EZ einerseits und Partnerregierungen andererseits als kongruent?

- **Anspruchsniveau:** Das Verständnis von Dezentralisierung wird im Zuge der Unterstützung auf beiden Seiten angepasst.
- **Bewertungsmaßstab:** Gemeinsames Reformbekenntnis für Dezentralisierung und abgestimmte Schritte (Sequenzierung) ist beleg- beziehungsweise nachweisbar.

Die partnerseitige Ausrichtung des Dezentralisierungsprozesses unterscheidet sich grundsätzlich von derjenigen der deutschen EZ. Während Partnerregierungen vorwiegend eine administrative Dekonzentration des Staats und eine Durchdringung des Staatsterritoriums erreichen wollen, strebt die deutsche EZ sehr stark eine Demokratiestärkung und eine politische Mandatierung subnationaler Einheiten an. Eine Annäherung dieser Positionen ist über die Zeit kaum zu verzeichnen. Das Anspruchsniveau eines sich im Zuge der Unterstützung auf beiden Seiten anpassenden Dezentralisierungsverständnisses wurde deshalb kaum erfüllt.

Die auf dem kolonialen Erbe beruhende Entstehungsgeschichte der Staaten Subsahara-Afrikas resultierte regelmäßig in stark zentralistisch geprägten Staaten mit privilegiertem Zugriff einzelner Gruppen und Eliten auf Staatsressourcen. Dabei fungierten die Eliten als Gatekeeper*innen zu materiellen und immateriellen Ressourcen an der Spitze klientelistisch geprägter politischer Systeme. Infolge dieser historischen Ausgangslage strukturieren sich politische Interessen auch im heutigen postkolonialen Afrika vielerorts noch entlang ethnischer und regionaler Bruchlinien; Vertreter*innen des Zentralstaats stehen einer lokalen Mandatierung nach wie vor mit Misstrauen gegenüber und sorgen sich um die staatliche Einheit.⁷⁶ In diesen Fällen ist es nicht nur der häufig monierte fehlende politische Wille, der einer umfassenden Dezentralisierung entgegensteht, sondern ein grundlegend anders gelagertes politisches Interesse der zentralstaatlichen Entscheidungsträger*innen.

Darüber hinaus gibt es jedoch eine ganze Reihe kontextspezifischer Faktoren, die die Heterogenität von Dezentralisierungsprozessen erklären können. Dabei haben sich die unterschiedlichen Kolonialtraditionen im Hinblick auf die Verwaltung, die genaue Staatsorganisation und die damit verbundene Aufgabenverteilung ebenso ausgewirkt wie die (in der Regel ethnisch begründete) Existenz von bi- oder multipolaren Machtzentren sowie die damit verbundenen separatistischen Bestrebungen und Konflikte. Auch die politische Ökonomie von Parteien, insbesondere in Staaten mit langem Einparteiensystem, sowie die Art und der Zeitpunkt von demokratischen Transformationen sind Faktoren, die den Prozess beeinflussen. Insgesamt weist aber kaum eines der von Deutschland im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen unterstützten Länder über

⁷⁶ Dies lag unter anderem daran, dass Grenzziehungen für die neuen Nationalstaaten vor allem den Kriterien kolonialer Machtaufteilung genügten und vorherigen sozio-politischen Strukturen wenig bis kaum Rechnung getragen wurde (Gamito-Marques, 2022; Michalopoulos und Papaioannou, 2011; Oduntan, 2015).

den Beobachtungszeitraum eine umfassende politische Dezentralisierung mit zunehmender lokaler Mandatierung auf.⁷⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Dezentralisierungsprozesse in Subsahara-Afrika zwar in stark zentralistisch ge-

prägten Staatsstrukturen eingebettet sind, gleichzeitig aber ebenfalls durch vielfältige Kontextfaktoren beeinflusst werden. Um diese und die daraus resultierenden Einschränkungen des Einflusses von starken Zentralregierungen aufzuzeigen, folgt eine Kurzanalyse von Dezentralisierungsprozessen in vier Ländern.

Kasten 2 Kontextspezifische Einflussgrößen in vier verschiedenen Ländern

Das Beispiel **Ghana** illustriert zunächst insofern einen typischen Dezentralisierungsprozess, als eine Anfangsdynamik sukzessive an Schwung verliert und immer deutlicher wird, dass der Zentralstaat kein Interesse an einer umfassenden Dezentralisierung hat. Eine beginnende Dynamik in diese Richtung manifestiert sich in den 1990er Jahren mit der zweiten Regierung von Jerry Rawlings⁷⁸ (1981–2001) – unter anderem durch den Aufbau von *Metropolitan, Municipal* und *District Assemblies* (MMDAs) mit gewählten Vertreter*innen oder die Einführung eines *District Assemblies Common Fund* (DACF) mit objektiven Auszahlungskriterien und in Höhe von 5 Prozent der jährlichen Gesamteinnahmen des Staats. Zudem ist ein grober Rahmen für Dezentralisierung konstitutionell abgesichert: „Ghana shall have a system of local government and administration which shall, as far as practicable, be decentralized“ (Ghana, 1992, Art. 240 [1]). In der Verfassung wird jedoch weder genau festgelegt, wie weitreichend dezentralisiert werden soll, noch was praktikabel ist und was nicht. Damit liegt eine große Verfügungsmasse bei der jeweiligen Zentralregierung. Weitere avisierte Schritte zu einer politischen Dezentralisierung blieben jedoch aus – wie die Wahl von bis jetzt ernannten *District Chief Executives*, die Zulassung von Parteien auf subnationaler Ebene oder die Erhöhung der finanziellen Zuwendungen für lokale Gebietskörperschaften. Stattdessen können immer wieder Rezentralisierungstendenzen festgestellt werden. Wie vielfach in der Literatur analysiert, ist der Dezentralisierungsprozess politisch instrumentalisiert worden, um vor allem dem Machterhalt der Zentralregierung zu dienen (Crawford, 2008; Be-ere, 2023).

Im Rahmen der deutschen EZ-Vorhaben ist der Versuch zentralstaatlicher Einflussnahme und Kontrolle ebenfalls erkennbar – von der Bestrebung des Ministry of Local Government and Rural Development, die Kriterien für die Auszahlungen des DACF unilateral kurzerhand zu ändern (Int116, Int118), bis hin zur nicht abgesprochenen Aneignung und späteren erfolglosen Ausgliederung einer durch die GIZ eingeführten Steuererhebungssoftware durch den ghanaischen Staat (Int080, Int081, Int116). Der anfänglichen Reformagenda der Dezentralisierung ist deshalb spätestens seit den 2010er Jahren Ernüchterung gewichen (Int081, Int086).

Insgesamt haben Dezentralisierungsmaßnahmen zwar zu Beginn dazu geführt, subnationale Gebietskörperschaften besser einzubinden, seit geraumer Zeit stagniert die Entwicklung aber.⁷⁹ Ungeachtet einer von einigen Akteuren wahrgenommenen Varianz zwischen den beiden abwechselnd regierenden großen Parteien (National Democratic Congress und New Patriotic Party), hat es schon lange keinen maßgeblichen Stimulus mehr für eine weitergehende politische Dezentralisierung gegeben.⁸⁰

Trotz einer ähnlich gelagerten Entwicklung in **Sambia**, was die Stagnation begonnener Dezentralisierungsprozesse anbelangt, zeigen die letzten Jahre, dass es durchaus zu nicht vorhergesehenen Impulsen für eine umfassende Dezentralisierung kommen kann. Im Gegensatz zu Ghana sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dezentralisierung in Sambia spätestens mit der

⁷⁷ Eine zumindest teilweise Ausnahme stellt Südafrika dar, das in den 1990er und 2000er Jahren im Dezentralisierungsbereich stark von der deutschen EZ unterstützt wurde. Die generalisierende Aussage soll überdies nicht den Blick für mindestens eine zeitweise Heterogenität in unterschiedlichen Ländern verstellen. An dieser Stelle sei nur beispielhaft die Ausnahme der Länderfallstudie Sambia hinsichtlich der jüngeren Entwicklungen unter der Hichilema-Regierung erwähnt, die in diesem Abschnitt weiter unten thematisiert werden. Außerdem weisen Analysen etwa in Ruanda darauf hin, dass es hier nach dem Genozid in den 1990er und 2000er Jahren zu einer Wahl der Entscheidungsträger*innen auf Distriktebene (inklusive der Bürgermeister*innen) und einer (nicht hinreichenden) Ausweitung der Befugnisse zur Steuer- und Abgabenerhebung kam. Allerdings geschah auch dies im Rahmen einer autokratischen Zentralherrschaft, die mit vielen Kontrollelementen ausgestattet blieb und etwa kein Mehrparteiensystem zuließ. Immerhin wird das ruandische Dezentralisierungsbeispiel bisweilen als ein positives für die Reduktion von Konflikten angeführt (van Tilburg, 2008: 233-235).

⁷⁸ Der Dezentralisierungsprozess begann bereits 1988, also vier Jahre vor den ersten nationalen Wahlen und der offiziellen Einführung eines Mehrparteiensystems, als Teil einer sogenannten *managed transition*, bei der der demokratische Übergang vom wohlwollenden Autokraten Rawlings und seiner Regierung angeleitet wurde (Bratton und Van de Walle, 1997).

⁷⁹ Sockelwerte werden erreicht und verharren dann auf diesem Niveau (Janus, 2014).

⁸⁰ Auch aus rechtlicher Warte ist dies unwahrscheinlich. Antiedu (2023) schlussfolgert diesbezüglich, dass unter anderem die in Artikel 240 (1) der ghanaischen Verfassung ausgeführten Bestimmungen zur Dezentralisierung nicht ausreichen.

neuen Verfassung von 2016 deutlich verbessert.⁸¹ Während jedoch die Lungu-Regierung (2015–2021) davor zurückscheute, eine weitergehende Devolution zu implementieren, änderte sich dies mit der Regierung von Hichilema (seit 2021). Neben einigen Ministerien, die mehr Funktionen auf die subnationale Ebene transferiert haben, trägt gleichfalls die deutliche Erhöhung des *Constituency Development Fund* (CDF) dazu bei, dass Sambia seit 2021 entscheidende Schritte in Richtung politischer Dezentralisierung gegangen ist. Einen Beitrag dazu hat ebenso die deutsche EZ geleistet, die im Gegensatz zu den meisten anderen Entwicklungspartnern im Themenbereich substantiell engagiert geblieben ist.

Entscheidend dürfte aber sein, dass die seit 2021 regierende United Party for National Development (UPND) traditionell das Recht auf Selbstbestimmung der Provinzen (von der Größe her vergleichbar mit den deutschen Ländern) und die Mobilisierung der Bevölkerung jenseits der Ballungszentren programmatisch fordert. Durch die mehrfachen Machtwechsel und die damit verbundene Neukonstituierung der Patronagesysteme⁸² ist in Sambia eine Partei an die Macht gekommen, von der tatsächlich ein substantieller Veränderungsimpuls ausgeht,⁸³ wobei die UPND von den Grundlegungen eines verfügbaren (verfassungs-) rechtlichen und programmatischen Rahmens profitiert, die bereits in den 2010er Jahren erfolgten. Damit ist der entscheidende abweichende Faktor in Sambia die politische Ökonomie des Parteiensystems, insbesondere der aktuellen Regierungspartei.

In Mosambik zeigt sich dagegen noch deutlicher als in Ghana, dass der Zentralstaat bis heute nicht bereit ist, seine politische Macht und Kontrolle zu teilen und lokalen Entscheidungsinstanzen ein substantielles Selbstbestimmungsrecht zuzugestehen – und dies, obwohl Dezentralisierung unter internationaler Mediation ein wichtiges Element des Friedensabkommens zwischen der herrschenden Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) und der Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) ist.⁸⁴

In Mosambik ist der ausgeprägte Grad politischer Kontrolle des Zentralstaats vor allem historisch zu erklären: Nach der 1975 erkämpften Unabhängigkeit von Portugal durch die FRELIMO erfolgte ab 1992, trotz offizieller Einführung eines Mehrparteiensystems und von Wahlen, eine weitere Festigung des Einparteiensystems, in dem die Partei FRELIMO mit dem Staat und dazugehörigen Pfründen gleichgesetzt wurde. Zur gleichen Zeit begann formal ein Dezentralisierungsprozess unter maßgeblicher Unterstützung der deutschen EZ. Während zunächst vielen Verantwortlichen noch unklar war, was „Dezentralisierung“ genau bedeutet,⁸⁵ kristallisierte sich nach und nach heraus, dass die FRELIMO der subnationalen Ebene nur einen geringen Grad an Selbstbestimmung zugestehen wollte. Die formal schrittweise angestrebte Dezentralisierung (*gradualismo*)⁸⁶ erfolgte faktisch nur auf Ebene einiger ausgesuchter Munizipien, in denen Wahlen möglich sind. Avisierte weitere Schritte – etwa Wahlen auf Distriktebene und die Erhöhung der Anzahl der Munizipien – blieben aus.

Der anhaltende Machtanspruch der FRELIMO und ausbleibende Schritte für Demokratisierung und Dezentralisierung sind entscheidende Gründe dafür, dass die RENAMO und andere Parteien Wahlen boykottierten und Gewalt an verschiedenen Stellen wiederaufflammte. Auf dieser Grundlage kam es zu einem erneuten Friedensabkommen (2017–2019), dessen

⁸¹ Mit dem sambischen Verfassungsänderungsgesetz von 2016 ist ein Rahmen für die Dezentralisierung durch die Übertragung einiger staatlicher Funktionen und Ressourcen auf die lokale Verwaltungsebene eingeführt worden, wie in den Artikeln 147 und 148 vorgeschrieben. Dieser Rechtsrahmen soll die lokale Verwaltung stärken und die Erbringung von Dienstleistungen verbessern, indem den lokalen Behörden mehr Handlungsspielraum und größere Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden (Sambia, 2016).

⁸² In den Übergängen zwischen den Amtszeiten von der United National Independence Party (UNIP) zur Movement for Multi-Party Democracy (MMD) über die Aufteilung des MMD und schließlich dem Machtwechsel von MMD zur Patriotic Front gab es mehrere Erschütterungen der Patronagesysteme.

⁸³ Ein Teil der Erklärung liegt neben periodischen Wirtschaftskrisen auch in der heterogenen ethnischen Struktur Sambias begründet, in der sich nach dem Wegfall einer primär von der Hauptethnie der Bemba getragenen Partei neue Möglichkeiten von Allianzen auftraten und die ehemals als Tonga-Partei titulierte UPND in der Lage war, sich als wirtschaftlich progressive Kraft für alle Sambier*innen darzustellen.

⁸⁴ Es ist anzumerken, dass sich die innenpolitische Situation in Mosambik nach dem Untersuchungszeitraum dieser Evaluierung verändert hat. Nach landesweiten Protesten 2024–2025 läuft seit September 2025 unter Präsident Chapo ein zwischen allen Parlamentsfraktionen ausgehandelter *Diálogo Nacional Inclusivo*, in dem grundlegende Reformvorhaben einschließlich Dezentralisierung diskutiert werden. Der Prozess umfasst öffentliche Konsultationen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, politischer Parteien und verschiedener sozialer Schichten und sieht zehn Arbeitsgruppen vor, um Reformvorschläge zu erarbeiten. Ob dieser Dialog zu substantieller politischer Dezentralisierung und echter Machtverteilung führen wird, bleibt abzuwarten. Die glaubhafte Umsetzung politischer Dezentralisierung würde voraussetzen, dass konkrete institutionelle Reformen resultieren, die lokalen Entscheidungsinstanzen tatsächliche Autonomie und Ressourcenkontrolle gewähren – eine Entwicklung, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Evaluierung noch nicht absehbar ist.

⁸⁵ Diesem Manko begegnete die deutsche EZ unter anderem mit hochrangigen Austauschprogrammen (zu dieser Zeit oft noch unter der Ägide der Friedrich-Ebert-Stiftung). Durch den damit verbundenen Zugang auch zu politischen Würdenträger*innen und der anhaltenden Macht der FRELIMO entwickelte sich ein im Verhältnis zu anderen Ländern anhaltend privilegierter Zugang zu Entscheidungstragenden.

⁸⁶ So brachte ein*e Interviewte*r aus Mosambik es wie folgt auf den Punkt: „[I]nitially one would have thought that eventually that is in the logic of gradualism: gradually, the deconcentrated units, the district governments would either be turned into municipalities or rural municipalities“ (Into62).

integraler Bestandteil die Einführung von Provinzregierungen mit dazugehörigen Wahlen war. Damit wurde eine umfassende Dezentralisierung als Mittel der Konfliktbearbeitung von oben eingeführt – mit der Zielrichtung wenigstens einer dezentralen Machtaufteilung über die Möglichkeit der Opposition, einige Provinzwahlen zu gewinnen. Trotz des internationalen Drucks und des starken Engagements auch der deutschen EZ torpedierte die FRELIMO diesen Prozess jedoch. Im Ergebnis werden alle Provinzen von der Partei regiert. Zusätzlich hat sie Parallelstrukturen in den Provinzen aufgebaut, die ihr eine Kontrolle ermöglichten, falls Wahlen nicht wie erwünscht verlaufen sollten.

Das Beispiel zeigt damit die Extremausprägung einer Zentralregierung, die formal einige Schritte in Richtung einer administrativen Dezentralisierung gegangen ist, aber eine weitergehende Mandatsübertragung ablehnt beziehungsweise untergräbt. Dieses Interesse überwiegt sogar die Gefahr erneuter gewaltsamer Konflikte und die Sorge vor einer Brückierung der internationalen Gemeinschaft.

Eine weitere Extremausprägung stellt **Burkina Faso** dar. Hier wurde der aktuell noch formal bestehende Dezentralisierungsprozess kurz nach Inkrafttreten der Verfassung im Zuge der Demokratisierung von 1991 eingeleitet. Dabei wurde ein für den Reformprozess solider Rechtsrahmen geschaffen, innerhalb dessen seit 2002 das Ministerium für Territorialverwaltung und die diesem zugewiesene Nationale Dezentralisierungskommission (*Commission Nationale de la Décentralisation*) zuständig sind.

Charakteristisch für die Dezentralisierung in Burkina Faso – wie in vielen anderen frankophonen Staaten – ist ein schrittweises Vorgehen, das vor allem eine Verwaltungsdekonzentration und eine begrenzte Mandatierung von (dezentralisierten) Gebietskörperschaften vorsieht. Die Grundlage für die Schaffung der dezentralisierten Gebietskörperschaften bildeten zunächst 33 und später 49 neu geschaffene ausschließlich städtische Gemeinden, in denen Wahlen abgehalten wurden. Erst 2004 wurde das gesamte Staatsgebiet in städtische und ländliche Gemeinden unterteilt, und im Jahre 2006 fanden zum ersten Mal vollständige Kommunalwahlen statt. Die Ergebnisse dieser Wahlen waren auch die Grundlage für die Wahl der Organe der 2001 geschaffenen 13 Verwaltungsregionen (deren Zahl im Rahmen einer Gebietsreform im Juli 2025 auf 17 erhöht wurde).

Schwierigkeiten und Verzögerungen gab es durchgängig insbesondere bei der Übertragung von Zuständigkeiten und Befugnissen sowie der zu ihrer Wahrnehmung erforderlichen Mittel nach dem Konnexitätsprinzip (Finanzen, Infrastrukturen/ Einrichtungen und Personal). Aufgrund von auf politischer Ebene weiterhin bestehenden Widerstandskräften geschah dies nur zögerlich und unvollständig. Die Übertragung der Zuständigkeiten und Befugnisse war erst 2016 zumindest formal weitgehend abgeschlossen, während die den Gebietskörperschaften vom Staat überlassene finanzielle Mittel stets unzureichend waren, und selbst die geringen Summen, die tatsächlich an die Gebietskörperschaften überwiesen wurden, gingen oft erst mit erheblicher Verspätung bei den dezentralisierten Verwaltungsebenen ein.

Zu einem tatsächlichen Bruch kam es schließlich infolge der beiden Staatsstreiche im Jahre 2022. Im Zuge der Verhängung des Ausnahmezustands wurden die gewählten Organe der Kommunen und Regionen, das heißt die Mitglieder der Gemeinde- und Regionalräte sowie die Bürgermeister*innen und Präsident*innen der Regionalräte, aufgelöst beziehungsweise ihrer Ämter enthoben und durch sogenannte Sonderdelegationen (*délégations spéciales*) ersetzt. Deren Existenz war im Rahmen der geltenden Gesetze für Ausnahmefälle zwar bereits vorgesehen, aber nicht als dauerhafte Lösung. Ein weiterer kritischer Wendepunkt war die im Januar 2025 verfügte Aussetzung der Finanztransfers vom Staat auf die – formal immer noch fortbestehenden – Gebietskörperschaften.

Ein Ende der mit den Staatsstreichen eingeleiteten Phase der zentralstaatlichen Kontrollübernahme ist nicht absehbar. Ähnliche Entwicklungen sind in Mali und im Niger zu beobachten. Dies stellt die deutsche EZ vor besonders anspruchsvolle Aufgaben und die Frage, inwiefern Dezentralisierung auch „regierungsfern“ weiter unterstützt werden kann.

Die deutsche EZ hat auf diese die Zusammenarbeit erschwerende Grundposition zumeist wenig reagiert. So wird beispielsweise der häufig registrierte „fehlende politische Wille“⁸⁷ als äußerer Kontextfaktor und nicht als Teil der politischen Ökonomie der Partnerländer in Rechnung gestellt. Gleichzeitig wird er in manchen Strategiedokumenten als notwendig erachtete politische Reformprozess für staatsorganisationsrechtliche Veränderungen als „langwierig und mutmaßlich von Rückschritten geprägt“ (BMZ, 2002: 7) beschrieben, inwiefern er sich überhaupt entwickelt, ist der langfristigen Analyse jedoch enthoben. Lediglich in entwicklungspolitischen Berichten einzelner Länder finden teils kritische Einschätzungen statt, die jedoch keine nachvollziehbaren Konsequenzen für die EZ im Themenbereich nach sich ziehen.

Ein Grund für die schleichende Akzeptanz „fehlenden politischen Willens“ liegt darin, dass Anpassungen an veränderte Kontextbedingungen fast ausschließlich innerhalb der Vorhaben stattfinden (siehe Kapitel 6). Für die Gesamtsteuerung der deutschen EZ waren im Zeitverlauf konkrete Wirkungsbefunde weniger maßgeblich als vor allem a. die formale Umsetzung globaler Entwicklungsagenden, wie die MDGs und die SDGs oder die Paris-Accra-Busan-Agenda für wirksame Entwicklungszusammenarbeit (siehe Abbildung 2 in Abschnitt 2.1), b. die Einführung technischer und zumindest fachspezifisch begründeter Instrumente (etwa die Aufwertung der Finanziellen Zusammenarbeit [FZ] und insbesondere von Kommunalfinanzierungsinstrumenten in fast allen Kooperationsvorhaben) und c. deutsche Politiken unterschiedlicher Regierungen und deren Schwerpunktsetzungen.

Dies führt zu dem Eindruck, dass es für die Verantwortlichen der deutschen EZ wichtiger war, die Vorzüge des Themenbereichs für jeweilige (deutsche und internationale) entwicklungspolitische

Agenden herauszustellen und an neuen Schwerpunktsetzungen teilzunehmen, als die unterschiedlichen Dezentralisierungsverständnisse zu überprüfen und anzupassen.⁸⁸ So konnte im Beobachtungszeitraum kein Fall identifiziert werden, bei dem die Kooperation im Themenbereich wegen des fehlenden politischen Interesses der Partner beendet wurde.⁸⁹

Verstärkt wurde diese Grundtendenz durch eine Rückkehr zu einer überwiegend bilateralen Ausrichtung von EZ im Themenbereich. Das Ende von Budgethilfen seit Mitte der 2010er Jahre führte dazu, dass vorherige Anreize für eine weitergehende Dezentralisierung über substanzielle finanzielle Zuwendungen vieler Kooperationsländer – verbunden mit einem multilateral gestützten politischen Dialog – wegbrachen.⁹⁰ Mit weniger Kooperationsländern im Themenbereich und geringeren Fördervolumen insgesamt wurde der politische Hebel für substanzielle Dezentralisierungsreformen somit deutlich kleiner. Ein offener politischer Dialog zu unterschiedlichen Herangehensweisen an Dezentralisierung und gemeinsamen Grundlagen ist unter diesen Bedingungen schwerer denn je und hat in keinem untersuchten Land stattgefunden.

Hinzu kommt eine zunehmende Emanzipation vieler afrikanischer Partnerregierungen, die vor allem mit der gestiegenen geopolitischen Bedeutung ressourcenstarker Länder und dem hierauf begründeten ökonomischen Engagement neuer Staatsakteure wie China zu erklären ist. Vor dem skizzierten Hintergrund erschwerter Reformimpulse durch Kooperationsländer und einer gestärkten Position von afrikanischen Partnerregierungen steht die deutsche EZ vor einer noch größeren Herausforderung als zu Beginn des Beobachtungszeitraums, etwaige weitreichende Reformen im Themenbereich umzusetzen. Diese liegen wenigstens in Teilen jenseits des Einflussbereiches bilateraler EZ und daher ist es fraglich, inwiefern sie in Form eines politischen Dialogs gemildert werden können.

⁸⁷ Dies ging aus der Mehrzahl der Interviews in fast allen Fallstudienländern hervor. Ghana (Vorhaben der Distriktstädte, Serie 2006.2110.2 und 2018.2227.9; Into81, Into85, Into88), Sambia (2014.2074.4), Senegal (2013.2291.6), Benin (2013.2291.6), Kamerun (2007.2021.9, 2010.2034.6) und Mosambik (Into28, Into30, Into31; Doko29).

⁸⁸ Dies scheint etwa der Fall gewesen zu sein a. mit Blick auf die mit der Wirksamkeitsdebatte zusammenhängende *Ownership* in allen untersuchten Ländern und hinsichtlich des anhaltenden Armutsbezugs von Dezentralisierungsvorhaben in ärmlichen Regionen (Burkina Faso: 2003.2243.8, 2005.2181.5, 2008.2182.8; Sambia: 2011.2154.0, 2014.2074.4), b. im Hinblick auf die Einführung von GFG und Finanzierungsmaßnahmen über Fonds (beispielsweise Ghana: 2012.2108.4, 2012.66.36.0, 2012.70.230, 2015.2087.3; Sambia: 2011.2114.4, 2014.2075.1, 2018.2040.6, 2022.2055.6; Mosambik: 2014.2066.0; 2018.2027.3) und c. in Bezug auf den Stellenwert eines Dezentralisierungsvorhabens in der Casamance (Into86, Into87).

⁸⁹ Im Gegensatz dazu wurde die Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses in Senegal 2014 beendet, weil dies im Rahmen der neuen Länderfokuse dem BMZ opportun erschien – und das gegen den expliziten Willen der Partnerregierung.

⁹⁰ Der Ausstieg aus Budgethilfen beseitigte nicht nur substanzielle finanzielle Anreize, sondern hatte eine Verschlechterung von multilateralen Dialogstrukturen zur Folge, insbesondere auf der höheren politischen Ebene (vgl. Orth et al. [2018]: vii–xv).

6.

KOHÄRENZ

Die deutsche Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen ist **größtenteils intern und extern kohärent**. Maßnahmen sind weitgehend komplementär, arbeitsteilig umgesetzt und adaptiv an länderspezifische Kontexte angepasst. Dabei wird interne Kohärenz vor allem auf Vorhabenebene erreicht. Das Fehlen einer programmatischen Gesamtstrategie im Themenbereich mindert die Kohärenz teilweise, wurde aber im Rahmen der Relevanzbewertung weiterführend erörtert und bewertet. Innerhalb des deutschen

EZ-Portfolios bestehen keine Zielkonflikte mit anderen Sektoren: Abstimmungen finden in der Regel statt und punktuell werden Synergien genutzt, speziell in Schwerpunktregionen und Pilotkommunen. Extern bleibt die Kohärenz mit anderen Gebern seit dem Rückzug einzelner Partner und abnehmender Budgethilfe hinter den zwischenzeitlich hohen Niveaus zurück. Deutschland nimmt jedoch nach wie vor im internationalen Geberkreis eine führende und wertgeschätzte Rolle im Themenfeld ein.

6.1 Interne Kohärenz der deutschen Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen

Evaluierungsfrage 2: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten intern kohärent?

Evaluierungsfrage 2.1: Inwiefern sind Unterstützungsmaßnahmen komplementär und arbeitsteilig innerhalb der deutschen EZ konzipiert und umgesetzt?

- **Anspruchsniveau 1:** Die deutschen DOs arbeiten komplementär zueinander.
- **Bewertungsmaßstab:** Es gibt eine nachvollziehbare komplementäre Arbeitsteilung zwischen den bilateralen staatlichen DOs in der Umsetzung bilateraler Vorhaben. Erfahrungen aus der Praxis fließen in die weitere vorhabenbezogene Zusammenarbeit und Steuerung ein.
- **Anspruchsniveau 2:** Angemessene Instrumente kommen im länderspezifischen Kontext zum Einsatz.
- **Bewertungsmaßstab:** Die Instrumente sind zweckmäßig und adaptiv konzipiert, komplementär und entsprechen nationalen Strategien und Planungsdokumenten.

Die Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung der deutschen EZ sind intern größtenteils kohärent. Die untersuchten Vorhaben wurden weitgehend komplementär und arbeitsteilig durchgeführt. Vorhabenbezogene Anpassungen fanden aufgrund praktischer Erfahrungen statt. Dabei variiert der Grad an Kohärenz über Zeit und Länder hinweg stark. Beispiele von Kohärenz sind hauptsächlich in der letzten Dekade infrastrukturelle Begleitmaßnahmen von Ankerprojekten und Abstimmungen von Interventionsbereichen. Sowohl die inhaltliche Gesamtkoordination als auch die räumliche Konzentration der deutschen EZ (regionaler Fokus), die

sinnvoller abgestimmte Maßnahmen ermöglichen, haben sich im Verlauf des Beobachtungszeitraums verbessert. Instrumente der deutschen EZ sind häufig zweckmäßig und adaptiv konzipiert, um Vorhabenziele zu erreichen. Zudem entsprechen sie den Dezentralisierungsstrategien der Partnerländer, insofern diese vorliegen und konsistent sind. Damit wird dieses Anspruchsniveau größtenteils erfüllt.

Die Bewertung der Arbeitsteilung der staatlichen DOs als größtenteils erfolgreich gründet sich darauf, dass die grundsätzliche Planung zu Beginn von Vorhaben(-phasen) gerade

in den letzten Jahren zunehmend – räumlich wie inhaltlich abgestimmt – stattfindet.⁹¹ Diese Abstimmungen stoßen immer dann an ihre Grenzen, wenn insbesondere politische Herausforderungen dazu führen, dass vorhabenspezifische Anpassungen während der Laufzeit vorgenommen werden müssen. In diesem Fall gelingt eine über die ursprüngliche Planung hinausgehende Kohärenz nur teilweise. Hindernisse stellen dabei sowohl organisationsspezifische Abläufe und Fristen dar⁹² als auch eine andauernde inhaltliche Abstimmung bei sehr verschiedenen Instrumenten, wenn etwa die GIZ auf operative Herausforderungen bei der Stärkung lokaler Eigen-einnahmekapazitäten stößt, während die KfW langfristig Transfermechanismen als Instrumente zur Finanzierung von Kommunen durch den Zentralstaat fördert.⁹³

Auf Grundlage der abgestimmten Planungen sind vorhaben-spezifisch ebenfalls die Adaptionen häufig insofern kontext-angemessen, als die Vorhaben auf der bestehenden Grundlage der Kooperation nach Instrumenten und Lösungen suchen, die helfen, ihre Ziele (noch) erreichen zu können. Die Instru-mente für die Unterstützung von Dezentralisierung sind dabei zumeist adaptiv ineinandergreifend und immer mehr räumlich fokussiert.⁹⁴ Anpassungen an auftretende Herausforderungen beschränken sich jedoch des Öfteren auf die Säulen von FZ und TZ und einen Informationsaustausch zwischen beiden Kooperationsformen.⁹⁵ Eine EZ „aus einem Guss“, die einen länderspezifischen Dezentralisierungsansatz verfolgt, ist in solchen Situationen kaum erkennbar.

Die fehlende Ausgestaltung eines länderspezifischen Dezentralisierungsansatzes hat vor allem zwei Gründe: Erstens liegt auf deutscher Seite in der Regel kein Orientierungsrahmen dafür vor, was die deutsche EZ in mehrjähriger Perspektive des Themenbereichs in den jeweiligen Kooperationsländern erreichen will, wie eine Überprüfung der Wirkungen stattfinden soll und welche Konsequenzen ein wiederholtes Verfehlen der Ziele hätte. Ähnliche Überlegungen lassen sich nur auf Vorhabenebene finden. Deshalb verbleiben auch etwaige Anpassungen an Herausforderungen bei der Implementierung oftmals auf der operativen Ebene.⁹⁶

Zweitens besteht gleichermaßen auf Partnerseite in vielen Fällen keine strategische Klarheit über wichtige Parameter der Dezentralisierung, etwa darüber, ob und wie ausgeprägt eine politische Mandatierung auf subnationaler Ebene langfristig erfolgen soll oder wie stark der Zentralstaat subnationalen Gebietskörperschaften langfristig finanzielle Unterstützung zukommen lassen wird (siehe Kapitel 5). In einem Umfeld nationaler Strategien, die häufig inkonsistent sind, von denen wichtige Teile nicht implementiert werden und denen eine übergeordnete Langzeitstrategie fehlt, ist eine Anpassung an Strategien der Partnerländer, wie sie im Bewertungsmaßstab gefordert wird, entsprechend schwierig.

Anpassungen des Engagements finden auf dieser Basis lediglich im Rahmen bestehender Grundannahmen über ein vorrangig kapazitäres und finanzielles Defizit in den Partnerländern statt.

⁹¹ So etwa Infrastrukturvorhaben in Mosambik; Märkte, Busstationen, Straßen in Schwerpunktdistrikten deutscher EZ in Sambia und Ghana; Distriktstädteserie in Ghana und Sambia; Verzahnung von Ankervorhaben; GFG-Vorhaben mit kommunalen Finanzierungsinstrumenten in Ghana und Benin.

⁹² Etwa für infrastrukturelle Vorhaben mit langen Planungshorizonten bei der KfW gegenüber kurzfristigeren Beratungsbedarfen bei der GIZ. Beispiele: Infrastrukturförderung in Senegal bis 2023 (2006.66.487 beziehungsweise 2013.67.325), während TZ-Maßnahmen 2012 beziehungsweise 2016 (2012.2224.9) ausliefern.

⁹³ Beispiel Ghana: Komponente District Local Revenue (dlRev) und DACF.

⁹⁴ Zunehmende Verzahnung, Multidimensionalität und räumliche Fokussierung von Unterstützungen für lokale Gebietskörperschaften konnten in Mosambik (bis 2023) sowie Sambia und Senegal (je bis 2012) festgestellt werden. Dagegen haben sich die Dezentralisierungsvorhaben in Ghana zunehmend auf größere Teile des Staatsgebiets erstreckt.

⁹⁵ Beispiele für DO-spezifische Reaktionen lassen sich etwa in Ghana und Sambia finden. Eine auch langfristig bessere Abstimmung gelang in Mosambik in den letzten Jahren, als offenkundig wurde, dass die Zentralregierung wichtige Versprechen des Dezentralisierungsprozesses nicht einzulösen gewillt ist. Hier erfolgte aufgrund der politischen Lage ein Rückzug auf die Ebene der Municipien sowohl des GIZ-Vorhabens „Boa Governação Financeira“ (BGF 3) als auch der begleitenden Infrastrukturvorhaben der KfW („Dezentrale Finanzierung von Infrastruktur“ [PRODIA II]) – beides in den Schwerpunktreionen der deutschen EZ.

⁹⁶ Viele Anpassungen der Modulvorschläge und Änderungsanträge für Dezentralisierungsvorhaben konnten insbesondere in Ghana („Support for Decentralization Reform“ [SfDR, 2007–2021], „Governance for Inclusive Development“ [GovID, 2021–2023], „Promoting good governance for a resilient democracy“ oder „Participation, Accountability, and Integrity for a Resilient Democracy“ [PAIReD, 2024–]) und Mosambik (BFG, 2019–2026) beobachtet werden.

Dabei variiert der Adressat deutscher EZ im Zeitverlauf von sowohl zentralstaatlichen als auch subnationalen Institutionen hin zu vorrangig subnationalen Einheiten. Kritische Bestandsaufnahmen der deutschen EZ auf Grundlage von Implementierungserfahrungen externalisieren so die politischen Herausforderungen mit den Zentralstaaten (siehe Kapitel 5) und arbeiten auf Grundlage eines stärker subnationalen Fokus weiter, ohne den Rahmen der Kooperation im Themenbereich infrage zu stellen.

Ein programmatisch gemeinsam abgestimmtes Vorgehen aufgrund von Arbeitserfahrungen gelingt, aber nur vorhabenspezifisch und punktuell auf Länderebene. Regelmäßig auftretende Herausforderungen in einem Umfeld politischer Einflussnahme zeigen, dass erforderliche Nachjustierungen von über die Vorhaben hinausgehenden Strategien im Zuge der Implementierung häufig ausbleiben oder nur zeitverzögert erfolgen.⁹⁷

Ein besonderer Fall von Kohärenz liegt dann vor, wenn die deutsche FZ Kommunalfinanzierungen über zentralstaatliche Fonds vornimmt. Hier steigt die Kohärenz zur Politik der Kooperationsländer insbesondere, wenn die Zahlungen direkt in das jeweilige politische System der Partner fließen und die Fonds von den Partnerregierungen gesteuert werden.⁹⁸ Im Rahmen einer solchen Kooperation ergeben sich regelmäßig Grundfragen danach, wie sehr subnationale Einheiten gefördert werden oder wie stark performancebasierte Instrumente Einzug halten sollen.⁹⁹ Im Umgang mit Herausforderungen zeigen sich jedoch ähnliche Defizite wie mit anderen Instrumenten hinsichtlich der vorhabenübergreifenden Steuerung, weil auch hier die FZ oft einer rein vorhabenspezifischen Logik folgt, die keine Konsequenzen für die TZ zieht.¹⁰⁰

Evaluierungsfrage 2.2: Inwiefern ist Dezentralisierung mit anderen Elementen des deutschen EZ-Portfolios kohärent abgestimmt?

- **Anspruchsniveau:** Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung verfolgen Ziele, die anderen sektoralen länderspezifischen Zielen nicht entgegenstehen und umgekehrt.
- **Bewertungsmaßstab:** nachvollziehbare gemeinsame/ mindestens abgestimmte Planung und Steuerung hinsichtlich sektoraler Anwendungen von Dezentralisierung, Synergien, Komplementarität auf Ebene des Länderportfolios; gegebenenfalls Länderstrategie

Dezentralisierungsmaßnahmen sind mit anderen Elementen des deutschen EZ-Portfolios größtenteils kohärent abgestimmt. Insgesamt verfolgen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung Ziele, die anderen sektoralen und länderspezifischen Zielen nicht entgegenstehen und umgekehrt. Damit ist das Anspruchsniveau erfüllt. In einigen Ländern sind phasenweise sektorale und Dezentralisierungsziele in Planung und Steuerung miteinander verknüpft worden.¹⁰¹ Infrastrukturmaßnahmen der FZ sind zunehmend auf TZ-Maßnahmen abgestimmt und finden ergänzend in Schwerpunktregionen deutscher EZ statt.¹⁰² Eine Komplementarität auf Ebene von Länderportfolios ist häufig vorhanden. Eine Einbettung des Themenbereichs in eine Länderstrategie lag dagegen nur in einem der untersuchten Länder – Ghana – ansatzweise vor.¹⁰³ Die Kohärenz wurde größtenteils über Länderteams und Länderreferate auf Grundlage von vorhabenspezifischen Erfahrungen sowie entwicklungspolitischen Berichten und Einschätzungen gewährleistet (Int109, Int115).

⁹⁷ Mosambik, Ghana (und dann in der Konsequenz nicht für beide DOs).

⁹⁸ Dies gilt umso mehr für die gebergemeinsamen Fonds aus Mitte der 2000er bis Mitte der 2010er Jahre (siehe Abschnitt 6.2).

⁹⁹ Die Tendenz geht seit Ende der 2000er, Beginn der 2010er Jahre in fast allen untersuchten Ländern stark in Richtung von Performanceindikatoren (mit unterschiedlichen Bewertungsinstrumenten). Dies steht häufig allerdings in einem Spannungsverhältnis zu den Partnerregierungen, die auf eine Berücksichtigung aller subnationalen Einheiten drängen (Ghana, Mosambik und Sambia).

¹⁰⁰ So jedenfalls in Ghana: In der Förderung der fiskalischen Dezentralisierung kam es bei den komplementären Strängen Kommunalfinanzierung und Eigeneinnahmen zu unterschiedlichen Herausforderungen, die nicht gemeinsam, sondern vorhabenspezifisch beantwortet wurden – eine kritische Bestandsaufnahme des Gesamtbilds gelingt nicht oder wird aufgrund anderer entwicklungspolitischer Ziele nicht konsequent verfolgt. Auch die anderen untersuchten Länder weisen mindestens Phasen auf, in denen diese Logik greift: In Senegal wurde die Förderung der KfW in Kaolack, Fatik und Casamance weitergeführt, obwohl der Dezentralisierungsschwerpunkt 2012 beendet wurde. In Mosambik wurde zwischenzeitlich die Förderung von Distrikten und Munizipien durch die KfW ohne Unterstützung der GIZ fortgesetzt.

¹⁰¹ Etwa im Wassersektor Sambias, hinsichtlich nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung in Ghana oder mit Bezug auf Konfliktminderungsziele in der Casamance in Senegal.

¹⁰² So etwa die Infrastrukturmaßnahmen bei Mittelstädten in Sambia (Int003, Int019, Int020), Busstationen und Märkte in Ghana und Sambia (Int003, Int080, Int082), Infrastrukturmaßnahmen in Senegal in Kaolack, Fatik und Casamance (Int111–113) sowie Infrastrukturmaßnahmen in den Provinzen Sofala und Inhambane und Munizipien wie Beira in Mosambik (Int028, Int051, Int058).

¹⁰³ Vgl. BMZ (2023). Deutsches Chapeau-Papier zur Joint-Programming-Strategie 2021–2027 für Ghana (Doko33). In einigen anderen Ländern liegen Entwürfe für Länderstrategien vor, die aus unterschiedlichen Gründen jedoch nicht verabschiedet wurden.

Dies reichte allerdings nur teilweise dafür, dass Synergien genutzt werden konnten.¹⁰⁴

Spätestens seit die FZ über den verstärkten Fokus auf fiskalische Dezentralisierung an Bedeutung gewonnen hat, finden regelmäßige Abstimmungstreffen zwischen den DOs und dem BMZ statt. Zudem erfolgen über die sogenannten Länderteams Abstimmungen des Themenbereichs mit anderen Sektoren des deutschen EZ-Portfolios (Int109, Int115).

Eine Einbettung von Dezentralisierungsmaßnahmen in das BMZ-Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ und vor allem den früheren Förderbereich *Good Governance* und das aktuelle Aktionsfeld Gute Regierungsführung hat formal in den letzten Jahren stattgefunden.¹⁰⁵ Damit konnte in mehreren Ländern eine stärkere Kohärenz mit anderen angrenzenden Vorhaben (wie *Good Financial Governance* oder Antikorruptionsmaßnahmen) erzielt werden.¹⁰⁶ Allerdings fehlt teilweise die strategische Klarheit, etwa inwiefern Ländertypen unterschiedliche Dezentralisierungsmaßnahmen begründen und welche Besonderheiten sich daraus ableiten lassen.¹⁰⁷ Die Abstimmung mit anderen Schwerpunktthemen oder Sektoren (etwa nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wasser- oder Bildungssektor) variiert erheblich über die Zeit und Länder hinweg. Insgesamt gelingt die Abstimmung auf subnationaler Ebene, speziell in Schwerpunktregionen und einzelnen Pilotkommunen¹⁰⁸, besser als auf der nationalen.

Zusätzlich wurde die Kohärenz von Dezentralisierungsmaßnahmen mit anderen Elementen des deutschen Portfolios immer dann gesteigert, wenn Querschnittsthemen Eingang ins Portfolio

fanden. Besonders anschaulich ist dies im Rahmen verschiedener Iterationen der Armutsbekämpfung seit den MDGs erfolgt. Bei aller Heterogenität der Verknüpfung von Dezentralisierungsmaßnahmen mit Armutsbekämpfung (von den *Poverty Reduction Strategy Papers*¹⁰⁹ Anfang der 2000er Jahre bis hin zu Ernährungs-sicherungsmaßnahmen der Sonderinitiative EINEWELT ohne Hunger) konnten die Strukturen von Dezentralisierungsvorhaben mindestens teilweise genutzt werden, um programmatische Ziele von Querschnittsthemen besser zu erreichen.¹¹⁰

6.2 Externe Kohärenz der deutschen Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen

Evaluierungsfrage 3: Inwiefern wird die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern innerhalb der Partnerstaaten mit anderen Gebern (konzeptionell und operativ) abgestimmt?

- **Anspruchsniveau:** Die Komplementarität und die Koordinierung mit anderen bi- und multilateralen Gebern werden sichergestellt.
- **Bewertungsmaßstab 1:** Die deutsche EZ arbeitet in kontinuierlicher Abstimmung mit anderen Gebern und multilateralen Organisationen (hinsichtlich geografischer Aufteilung, Themeneingrenzung und Kooperation).
- **Bewertungsmaßstab 2:** Die deutsche EZ und andere Geber verfolgen keine gegenläufigen Ziele.

¹⁰⁴ Synergien genutzt wurden insbesondere bei den begleitenden Infrastrukturmaßnahmen in deutschen Schwerpunktregionen einzelner Länder.

¹⁰⁵ Im BMZ-Konzeptpapier „Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik“ wird Dezentralisierung als Instrument und Ziel beschrieben (BMZ, 2009), in der BMZ-Kernthemenstrategie „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ hinsichtlich der Unterstützung der Partner erwähnt, „öffentliche Dienstleistungen auf allen Ebenen effizient, transparent, inklusiv, bürgerorientiert und, wo sinnvoll, digital zu erbringen“ (BMZ, 2024b).

¹⁰⁶ In einem Sektorstrategiepapier zu guter finanzieller Regierungsführung (BMZ, 2014) wird vor allem fiskalische, teils aber auch politische Dezentralisierung als Grundbaustein dafür betrachtet. In einem 2022 erschienenen Papier wird Dezentralisierung zwar nicht erwähnt, jedoch wird der Aufbau von Transparenz-, Rechenschafts- und Partizipationsmechanismen auf der lokalen Ebene verfolgt, um Korruption einzudämmen (BMZ, 2022).

¹⁰⁷ Eingeführt werden solche Ländertypen für *Good Governance* in einem 2009 herausgegebenen BMZ-Konzept, eine Beschäftigung mit den Auswirkungen für Dezentralisierung erfolgt darin aber nicht (BMZ, 2009).

¹⁰⁸ Etwa Gemeinden, Distrikte oder Munizipien wie Mazabuka in Sambia, Beira in Mosambik, Fatick und Kaolack in Senegal oder Techiman in Ghana.

¹⁰⁹ Diese Strategiepapiere zur Armutsminderung wurden in fast allen unterstützten Ländern verabschiedet.

¹¹⁰ Neben der Armutsminderung sind dies vor allem Geschlechtergleichheit und Anpassung an den Klimawandel. In der Evaluierungssynthese zeigt sich, dass in fast allen analysierten Evaluierungen Gender- und Geschlechtergleichstellungsaspekte thematisiert werden. Dieses Querschnittsthema wurde in der Regel über inklusive und partizipative Ansätze adressiert und mithilfe eigener *Capacity-Development*-Maßnahmen und -Indikatoren nachgehalten (beispielsweise Mosambik: 2006.2066.6; Burkina Faso: 2011.2046.8; Sambia: 2014.2075.1). Das Querschnittsthema „Anpassung an den Klimawandel“ wird über die Zeit zunehmend häufiger im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen verfolgt (siehe Kapitel 3).

Die zunächst hohe externe Kohärenz nimmt im Zeitverlauf ab.

Deutschland ist häufig federführend in Geber-Koordinierungsgruppen des Themenbereichs und wird partnerseitig als langjähriger Unterstützer für Dezentralisierung wertgeschätzt. Allerdings haben sich viele andere Entwicklungspartner aus dem Themenfeld zurückgezogen, und vor allem das Ende von allgemeiner Budgethilfe und Sektorbudgethilfe, nebst begleitender Dezentralisierungsmaßnahmen, führte zu einem international deutlich weniger abgestimmten politischen Dialog im Themenbereich. Dadurch hat sich die externe Kohärenz in der letzten Dekade verschlechtert. Es verbleiben zum Teil detaillierte Absprachen mit einzelnen Kooperationspartnern (insbesondere der Schweiz) und sporadisch Abstimmungen mit multinationalen Organisationen wie der Weltbank. **Somit kann insgesamt festgehalten werden, dass die Unterstützungsmaßnahmen im Dezentralisierungsbereich das Anspruchsniveau größtenteils erfüllen, indem sie die Komplementarität und die Koordinierung mit anderen bi- und multilateralen Gebern sicherstellen, soweit dies möglich ist.**

Die deutsche EZ ist im internationalen Geberkreis im gesamten Zeitverlauf und über alle untersuchten Länder hinweg eine der treibenden Kräfte für Dezentralisierungsmaßnahmen in Subsahara-Afrika. Dabei sind Güte und Detailgrad der Abstimmungen in den Geber-Koordinierungsgruppen sehr unterschiedlich zu bewerten. Besonders hoch ist die externe Kohärenz,

wenn im Rahmen allgemeiner Budgethilfen oder Sektorbudgethilfen ein gemeinsames Vorgehen von Kooperationspartnern ebenso gewährleistet werden konnte wie ein politischer Dialog mit den Partnerländern, der über das Volumen der Unterstützung und die Vielzahl der Kooperationspartner an Gewicht gewann.¹¹¹ Spiegelbildlich nimmt die Kohärenz dann ab, wenn sich nur noch wenige Staaten zu Dezentralisierung abstimmen, weil der Stellenwert des Themenbereichs – trotz teils enger Koordination der verbliebenen Länder – abnimmt.¹¹²

Die Kohärenz ist ebenfalls gemindert, wenn im Zeitverlauf einzelne Geber ihr eigenes Portfolio und ihre Umsetzungsschritte nicht mit anderen koordinieren¹¹³ beziehungsweise in einigen Fällen sogar in Konkurrenz zueinander auftreten. Dies passierte im Beobachtungszeitraum teilweise dann, wenn sich international neue Schwerpunktsetzungen im Themenbereich durchsetzten, die von mehreren Kooperationspartnern zeitgleich und ohne vorherige Absprache implementiert wurden, wie zum Beispiel im Zuge der Einführung neuer Kommunalfinanzierungsinstrumente.¹¹⁴ Dabei hat die deutsche EZ sich fast durchgehend erfolgreich für eine enge internationale Abstimmung im Themenbereich eingesetzt und ist auch deshalb bei den Partnerländern wie den Kooperationspartnern hoch angesehen (Into48, Into58, Into87, Into89).

¹¹¹ Im Rahmen von allgemeiner Budgethilfe unterstützten mehrere Geber gemeinsam nationale Strategien zur Armutsbekämpfung und Entwicklungspläne der Partnerregierungen, ergänzt durch Politikdialog, TZ und gegenseitige Rechenschaftspflicht. In Ländern, in denen Budgethilfe ab- oder ausgesetzt wurde, nahm die Geber-Harmonisierung ab und die EZ-Portfolios wurden fragmentierter (vgl. Orth et al. [2018]: vii–x, xii).

¹¹² Zuletzt verbleiben in den meisten untersuchten Ländern (Ghana, Mosambik und Sambia) Deutschland und die Schweiz.

¹¹³ Dies betrifft zum Beispiel nicht abgestimmte Konsequenzen, wenn der Partnerstaat eigenen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Vereinbarungen unilateral aufkündigt. Dabei sind die Gründe vielfältig: von verschiedenen Politiken einzelner Kooperationsländer bis hin zu organisationalen Zwängen der fristgerechten Mittelverausgabung nach eigenem Haushaltsrecht und räumlicher Verteilung der Unterstützung innerhalb der Länder.

¹¹⁴ Letzteres war etwa im Zuge der Einführung einer neuen Gebäudesteuersoftware zur Vergrößerung der Eigeneinnahmen in Ghana der Fall, als sowohl die deutsche als auch die niederländische EZ eine eigene Software einführen wollten (Int116).

Zwar werden Kommunalfinanzierungsinstrumente teils immer noch von mehreren Staaten und/oder multinationalen Organisationen getragen, aber insgesamt hat sich sowohl das Volumen der Zahlungen als auch die Anzahl der Kooperationspartner in der letzten Dekade deutlich verringert.¹¹⁵ Überlappungen gibt es zudem teilweise dann, wenn größere Weltbankfonds unter leicht modifiziertem Titel inhaltlich ähnliche Bereiche fördern, ohne dies in Themenbereichs-Koordinationsrunden hinreichend abzustimmen¹¹⁶, oder bereits geleistete Abstimmung einseitig abschwächen.¹¹⁷

In einigen Ländern wird mittlerweile eine Einbettung von Dezentralisierungsmaßnahmen im Rahmen größerer Kohärenzbestrebungen mit anderen Kooperationspartnern versucht. Dies geschieht etwa auf Grundlage nationaler Entwicklungspläne in Form von gemeinsamen Programmplanungsstrategien (*Joint Programming Strategies*, JPS) in Ghana.¹¹⁸ Hier ist der Themenbereich Dezentralisierung dem JPS-Schwerpunkt der guten Regierungsführung zugeordnet. Jedoch wird nicht hinreichend klar, welchen Stellenwert er für die Erreichung effektiverer und effizienterer Institutionen im Geberkonzert vor dem Hintergrund abnehmender Kooperationspartner im Bereich Dezentralisierung genau einnimmt.¹¹⁹ Damit führt die gesamtstrategische Ebene zu keiner größeren strategischen Klarheit im Themenbereich selbst.

Eine besondere Form der Steigerung externer Kohärenz wird in den letzten Jahren mit dem Regionalvorhaben „Dezentrales Management ländlicher Entwicklungsprozesse in Westafrika“ versucht.¹²⁰ Dabei wird über das sogenannte Decentralisation Network (DecNet) in mehreren Staaten Westafrikas ein länderübergreifender Austausch von Erfahrungen gefördert, um innovative Lösungen insbesondere für einen verbesserten Zugang zu staatlichen Leistungen zu nutzen.¹²¹ Ein solcher Peer-Austausch von Akteuren subnationaler Gebietskörperschaften im globalen Süden fördert potenziell die externe Kohärenz, indem erprobte Praktiken erfolgreicher Dezentralisierungsmaßnahmen ausgetauscht werden.

¹¹⁵ So reduziert sich in Sambia die Anzahl von sieben Gebern im Sektor (Stand 2013) auf vier 2019 (Weltbank, Europäische Union [EU], Vereinigtes Königreich [Department for International Development] und Deutschland) (Into29, Into30; Doko36, Doko37). Ähnliche Volumina wie vor dem Ende der Budgethilfe 2014 werden erst 2023 mit einer neuen *Development Policy Operation* (ein Finanzierungsinstrument der Weltbank) und neuerdings dank Budgethilfe durch die EU 2024 erreicht. Mosambik: Der Hidden-Debt-Skandal 2016 veranlasste viele Geber, den Sektor zu verlassen und EU, IMF und Deutschland beendeten die direkte Budgethilfe (Into39, Into40, Into62; Doko40). Sowohl die Weltbank als auch die EU als auch die African Development Bank kündigten 2023 die Rückkehr in die direkte Budgethilfe an (Into29, Into30; Doko39). Dadurch bleiben 2023 auf nationaler Ebene die Geber Deutschland, die Schweizer internationale Zusammenarbeit (in Form des Staatssekretariats für Wirtschaft, SECO) sowie EU und Weltbank.

¹¹⁶ Der Internationale Währungsfonds hatte in Mosambik etwa ab 2022 eine Tranche von 300 Millionen US-Dollar für Budgethilfe zur Verfügung gestellt. Die Weltbank hat darüber hinaus eine reguläre Budgethilfe im Rahmen von *Development Policy Financing* in Höhe von 1,5 Milliarden US-Dollar (2023–2027) eingerichtet.

¹¹⁷ Das Weltbank-Programm *Zambia Devolution Support Program* sucht in Koordination mit den verbleibenden Gebern im Bereich zwischen 2022 und 2026 über Performanceindikatoren, Kapitalzuschüsse an Gemeinderäte zu ermöglichen (Venkateswaren, 2022). Dabei wurden diese Indikatoren von der Weltbank aus Sicht von Vertreter*innen der deutschen EZ zu niedrig angesetzt (Into02, Into16, Into18).

¹¹⁸ Vgl. BMZ (2023). Deutsches Chapeau-Papier zur *Joint-Programming-Strategie 2021–2027* für Ghana (Doko33).

¹¹⁹ Insofern stellt der Versuch im Verhältnis zum Sektorschwerpunktprogramm aus dem Jahr 2010 (Doko34) oder dem Input-Paper „Priority Area Governance 2016“ (Doko35) für den Themenbereich nur bedingt einen Fortschritt dar.

¹²⁰ Regionale Kompetenzentwicklung für Dezentralisierung in Westafrika (2014.2002.5, 2019.2228.5, 2022.2209.9): in Benin, Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal, Togo (Doko41) und in enger Abstimmung mit den bilateralen Dezentralisierungs- und Kommunalentwicklungsvorhaben (Ausnahme Senegal) (Doko33).

¹²¹ Schlüsselakteure für Dezentralisierung werden direkt auf der kommunalen Ebene identifiziert, fachlich begleitet und Erfahrungsaustausche mit anderen auf diesem Gebiet praktisch arbeitenden Personen sowie Expert*innen in einer Vielzahl von Foren und Plattformen ermöglicht (Doko33). Analog zu DecNet entstand Development Partners Network on Decentralisation and Local Governance (DeLoG) in den Vorhaben „Sektordialog und Geberharmonisierung Dezentralisierung und Local Governance“ (2011.2259.7, 2013.2093.6). Das von der GIZ geführte Sekretariat der Dialog- und Lernplattform DeLoG beriet zwischen 2011 und 2017 einerseits das BMZ und andere Geber im Bereich Dezentralisierung und lokale Regierungsführung und förderte andererseits Netzwerkbildung und Austausch unter den Partnerländern. Im Juni 2023 wurde DeLoG in den *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF) überführt.

7.

WIRKSAMKEIT

Evaluierungsfrage 4: Inwiefern ist die Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen der Partnerländer durch die deutsche EZ wirksam?

- **Anspruchsniveau 1:** Durch die Unterstützung von Dezentralisierung wird ein nachweislicher Beitrag zu Demokratisierung geleistet.
- **Bewertungsmaßstab:** Vorgefundene Sets von Wirkungen (entlang der und/oder über die Wirkungsstränge hinausgehend) zeigen einen plausiblen Beitrag zu Demokratisierung.
- **Anspruchsniveau 2:** Die Unterstützungsmaßnahmen der deutschen EZ tragen zu sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung nachweislich bei.
- **Bewertungsmaßstab:** Vorgefundene Sets von Wirkungen (entlang der und/oder über die Wirkungsstränge hinausgehend) zeigen einen plausiblen Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.

Vorhaben deutscher EZ zur Unterstützung von Dezentralisierung in Subsahara-Afrika decken im Zeitverlauf ein breites Spektrum an Zielsetzungen ab – von Ressourcen- und Kapazitätssteigerung über verbesserte Rechenschaftslegung bis hin zur Steigerung lokaler politischer Teilhabe – und erfüllen größtenteils ihre gesetzten Ziele im Hinblick auf lokal begrenzte Wirkungen. Sie erzielen jedoch kaum höher aggregierte Outcomes oder übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen, und die Wirksamkeit auf der nationalen Ebene ist nur vereinzelt feststellbar. Bei einer Differenzierung unterschiedlicher Instrumente der EZ wird insbesondere die FZ in Form von regelbasierten Fondszahlungen für die subnationale Ebene von Partnern und teilweise auch BMZ-Mitarbeitenden als zeitgemäß eingeschätzt.

In der Bewertung des Impacts macht sich das regelmäßig fehlende politische Interesse der Partnerregierungen¹²² und der Mangel an strategischen Anpassungen der deutschen EZ besonders bemerkbar. So kann im Hinblick auf höher aggregierte Outcomes und Impacts allein punktuell Wirksamkeit von Vorhaben nachgewiesen werden, die sich vor allem auf den Bereich wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung beschränkt. Dabei lassen sich keine Belege dafür finden, dass die Unterstützung von Dezentralisierung den wirtschaftlichen Aufschwung, den viele afrikanische Länder über die Dekaden erfahren haben, maßgeblich mitbewirkt hätte. Impacts im

Bereich Demokratisierung können auf nationaler Ebene ebenfalls kaum belegt werden. Zwar lassen sich Beiträge zu förderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für Dezentralisierung und zur lokalen politischen Teilhabe in einzelnen Fällen feststellen. Allerdings zeigen andere Fälle, dass Dezentralisierungsprozesse jenseits des Einflusses deutscher EZ von Partnerländern dazu genutzt wurden, die politische Teilhabe subnationaler Einheiten zugunsten stärkerer Kontrollelemente der Zentralregierung abzubauen.

Das fehlende politische Interesse schlägt sich oft in der Umsetzung von Dezentralisierungsprozessen durch eine unzureichende Ausstattung lokaler Gebietskörperschaften mit notwendigen Mitteln und Befugnissen nieder, was im weiteren Verlauf ein grundlegendes Hindernis für viele auf Reformen ausgerichtete Maßnahmen darstellt. Die Reaktion der deutschen EZ auf diese erschwerten Bedingungen besteht häufig in einer programmatischen Anpassung betroffener Vorhaben, die in der Regel einen Rückzug auf die lokale Ebene mit sich bringt, wodurch der angestrebte Impact auf höher aggregierter Ebene zunehmend aus dem Blickfeld gerät. Ein letzter Grund für die lediglich begrenzt nachweisbare Wirksamkeit liegt in der lückenhaften Datengrundlage. Gemessen an dem langen Zeitraum, in dem die deutsche EZ den Bereich Dezentralisierung unterstützt hat, wurde nur sehr wenig systematische Evidenz mit dem Versuch generiert, Wirkungen nachzuweisen.

¹²² Der fehlende politische Wille ist auf eine Diskrepanz zwischen den Zielen der deutschen EZ und den zentralistischen, häufig klientelistischen Interessen der Partnerregierungen zurückzuführen (siehe Kapitel 5). Deshalb wird er im Folgenden als „politisches Interesse“ bezeichnet.

Die Bewertung¹²³ der Wirksamkeit der deutschen Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen berücksichtigt die OECD-Kriterien Effektivität und Impact.¹²⁴ Dabei ist das Kapitel in zwei Teile gegliedert: In einem ersten Abschnitt wird die Effektivität von Vorhaben der deutschen EZ zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen analysiert und bewertet (siehe Abschnitt 7.1), inklusive eines Abgleichs der Zielsetzungen mit der rekonstruierten Wirkungslogik (siehe Abschnitt 7.1.1). In einem zweiten, darauf aufbauenden Abschnitt werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen/Impacts untersucht (siehe Abschnitt 7.2).

7.1 Effektivität

Vorhaben deutscher EZ zur Unterstützung von Dezentralisierung erreichen größtenteils ihre gesetzten Ziele. Während sie in ihrer Ausrichtung thematisch breit aufgestellt sind – von Unterstützungsmaßnahmen mit Bezug zu wirtschaftlicher Entwicklung bis hin zur Förderung politischer Teilhabe –, bewegen sie sich in ihrer Umsetzung überwiegend im Bereich lokal begrenzter Wirkungen. Das von einigen Vorhaben verfolgte Ziel, gleichfalls höher aggregierte Wirkungen auf nationaler Ebene zu erreichen, scheidet zumeist.

Die Effektivität der wichtigsten Vorhabentypen, die nachstehend näher behandelt werden, lässt sich wie folgt zusammenfassen: **Ankervorhaben**¹²⁵ verbessern insbesondere die Kapazitäten lokaler Gebietskörperschaften, mitunter auch durch eine Verbesserung des institutionellen und des finanziellen Rahmens. **Finanzierungsmaßnahmen** führen zu einer besseren Ressourcenausstattung subnationaler Gebietskörperschaften als zentrale Voraussetzung erfolgreicher Dezentralisierung und sind gemeinhin effektiv, sofern ihre regelbasierten Allokationsmechanismen greifen und nicht von der Zentralregierung ausgehebelt werden. **Good-Financial-Governance-Vorhaben** erreichen über die Stärkung des Managements öffentlicher

Finanzen teils eine erhöhte Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Finanzflüssen (auch) an subnationale Instanzen. **Infrastrukturvorhaben zur Verbesserung der wirtschaftlichen und der sozialen Lage** erweisen sich als besonders effektiv in der kurzfristigen lokalen Wirtschaftsförderung, sind jedoch träge in der Umsetzung, benötigen lange Vorlaufzeiten und entfalten selten nachhaltige Wirkungen. **Sektor- oder themenspezifische Maßnahmen mit Dezentralisierungsbezug (Dezentralisierung Plus)** zeigen schließlich insgesamt nur lokal begrenzte Wirkungen. Während einzelne Vorhaben manchmal auch höhere Outcomes erreichen, bleibt ihr Beitrag zu übergeordneten Dezentralisierungszielen meist marginal.

Speziell **Ankervorhaben** decken in der Regel mehrere Wirkungsebenen ab. Wie in der folgenden Auswertung deutlich wird, kann eine solche bereichsübergreifende Herangehensweise, die Unterstützungsmaßnahmen über mehrere zusammenhängende Wirkungsfelder hinweg integriert, eine wichtige Grundlage für die Wirksamkeit in einem so komplexen Reformfeld wie Dezentralisierung schaffen. Einzelne Maßnahmen greifen hier oft zu kurz – erst das koordinierte Vorgehen in mehreren sich gegenseitig bedingenden Bereichen („Wirkungssets“) ermöglicht substanzielle Fortschritte.

Doch zeigt sich, dass auch Ankervorhaben regelmäßig an strukturelle Grenzen stoßen, die ihre Wirksamkeit einschränken. Neben punktuellen Erfolgen durch die Herausbildung von Inseln der Effizienz (*pockets of effectiveness*), zum Beispiel der verbesserten Ressourcenausstattung und Dienstleistungserbringung ausgesuchter kommunaler Gebietskörperschaften, der Erhöhung politischer Teilhabe auf lokaler Ebene und der Einführung partizipativer Planungsprozesse, sehen sich Vorhaben oft in ihrer Umsetzung durch rechtliche und politische Rahmenbedingungen behindert. Darunter fallen vor allem die fehlende Bereitschaft von Partnerregierungen, subnationale Ebenen mit hinreichenden Finanzen auszustatten (fiskalische Dezentralisierung) und weitergehende Kompetenzen auf subnationale Gebietskörperschaften

¹²³ Die Bewertung findet auf Grundlage einer Synthese von Vorhabenevaluierungen deutscher DOs (Evaluierungssynthese) und ausgewerteten Interviews mit BMZ-Länder- und IZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen und lokalen Mandatsträger*innen statt. Diese werden trianguliert mit dem in Kapitel 4 vorgestellten Wissensstand, der Portfolioanalyse und einer Analyse von Vorhabendokumenten, Projektevaluierungen und nationaler Legislation.

¹²⁴ Ursprünglich war aufgrund fehlender Trennschärfe eine gemeinsame Betrachtung von Effektivität und Impact vorgesehen. Im Verlauf der Datenerhebung und -analyse konnten die beiden Kriterien jedoch ausreichend voneinander abgegrenzt werden, sodass eine differenzierte Einordnung innerhalb dieses Kapitels möglich ist.

¹²⁵ Als Ankervorhaben werden in dieser Evaluierung solche Vorhaben gefasst, mit denen besonders maßgebliche Dezentralisierungsreformen über lange Zeiträume hinweg begleitet werden und die den Kern des Portfolios ausmachen. Siehe Portfolioanalyse (Kapitel 3) für mehr Informationen.

zu übertragen (politische Dezentralisierung), sowie die mangelnde Umsetzung von rechtlichen Bestimmungen und programmatischen Vereinbarungen durch sie. Wie im Abschnitt zu Impact (siehe Abschnitt 7.2) dargelegt, erschweren diese strukturellen Hindernisse insbesondere das Erreichen etwaiger übergeordneter Ziele, wie Beiträge zur Demokratisierung oder nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Zudem ist eine strategische Anpassung der deutschen EZ in Reaktion auf diese systematischen Herausforderungen über 30 Jahre hinweg ausgeblieben. Stattdessen beschränken sich etwaige Konsequenzen meist auf die Vorhaben- und selten auch auf die nationale Landesebene (siehe Kapitel 10).

Die Evaluierung der Effektivität beginnt im Folgenden mit einer Zusammenfassung der Zielsetzungen deutscher Unterstützungsmaßnahmen. Darauf folgt die Analyse von für die deutsche EZ im Themenfeld charakteristischen Vorhabentypen: zunächst von Ankervorhaben der TZ, gefolgt von Finanzierungsmaßnahmen für subnationale Gebietskörperschaften sowie von Maßnahmen im Bereich *Good Financial Governance* und Infrastrukturvorhaben. Abschließend wird die sektorübergreifende Verschränkung von Dezentralisierung mit anderen Bereichen („Dezentralisierung Plus“) hinsichtlich ihrer Wirksamkeit betrachtet.

7.1.1 Zielsetzungen von Unterstützungsmaßnahmen

Die Zielsetzungen deutscher Vorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierung fokussieren im Beobachtungszeitraum 1995 bis 2023 vorwiegend auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit subnationaler Einheiten und auf lokale wirtschaftliche Entwicklung. Vor allem zu Beginn und teilweise wieder in den letzten Jahren wurden auch politische Teilhabe und Demokratie-

förderung avisiert. Dabei beschränken sich Maßnahmen in ihren direkten Zielsetzungen regelmäßig auf lokal begrenzte Wirkungen, während höher angesetzte Ziele auf Outcome- und Impact-Ebene oftmals nur als vage Fluchtpunkte beschrieben werden. Innerhalb der Vorhaben setzen Ziele häufig in thematisch angrenzenden Bereichen an, um somit zusammenhängende Wirkungsfelder gemeinsam bearbeiten zu können (siehe „Wirkungssets“ in Kapitel 3). Die Untersuchung der Zielsetzungen stützt sich in erster Linie auf die Evaluierungssynthese, die über rund 20 Jahre hinweg eine breite Länderabdeckung bietet. Ergänzt wird sie durch Befunde aus den Länderfallstudien und der Portfolioanalyse.

Die Synthese von Vorhabenevaluierungen deutscher DOs (Evaluierungssynthese)¹²⁶ zeigt, dass die Unterstützungsmaßnahmen deutscher EZ im Beobachtungszeitraum der Synthese¹²⁷ vornehmlich auf Wirkungen in der „Mitte“ und der „linken Hälfte“ der TdW abzielen (siehe Abbildung 1 und Abschnitt 2.1) – also Wirkungen, die im Bereich lokale Regierungsführung (Ao3–Ao7) und in davon ausgehenden Wirkungszusammenhängen – über verbesserte Kapazitäten und Dienstleistungen (Bo2, Bo3 und Co2) bis hin zu Armutsminderung (Do3) sowie sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung (Do1) – zu verorten sind. Dem entgegen stehen Wirkungen in der „rechten Hälfte“ der TdW mit stärkerem Bezug zu *Good Local Governance* (Ao5–A11, Bo4–Bo7) und Demokratisierung (Do2), die im Schnitt seltener angestrebt werden.

Während in den Länderfallstudien dieser Fokus bestätigt wird, werden zudem frühere Phasen der Kooperation sichtbar, die in der Evaluierungssynthese nicht erfasst wurden. So wurde bis in die Mitte der 1990er Jahre noch mehr Gewicht auf *Good Local Governance* (Ao5–A11, Bo4–Bo7) und Demokratisierung (Do2) gelegt.¹²⁸ Auch in der Portfolioanalyse (siehe Kapitel 3) wird deutlich, dass große Anteile von deutschen Fördermitteln

¹²⁶ Siehe Kapitel 4 und Anhang für weitere Informationen zur Datengrundlage und zu den Methoden der Evaluierungssynthese. Während nicht zu erwarten ist, dass sich die dort angesprochene Positivitätsverzerrung (*positivity bias*) auf die Verteilung der Zielsetzungen auswirkt, kommt mit der Vielfalt an Vorhabenarten (zum Beispiel Beratung, Infrastruktur) und Evaluierungstypen (zum Beispiel begleitende sowie Schluss- und Ex-post-Evaluierungen) auch eine Unschärfe dahingehend, welche Zielsetzungen unmittelbar verfolgt wurden und welche nur als vage Fluchtpunkte genannt sind.

¹²⁷ In den Evaluierungen (veröffentlicht zwischen 2007 und 2022) werden Vorhaben mit Laufzeiten zwischen 1994 und 2018 erfasst.

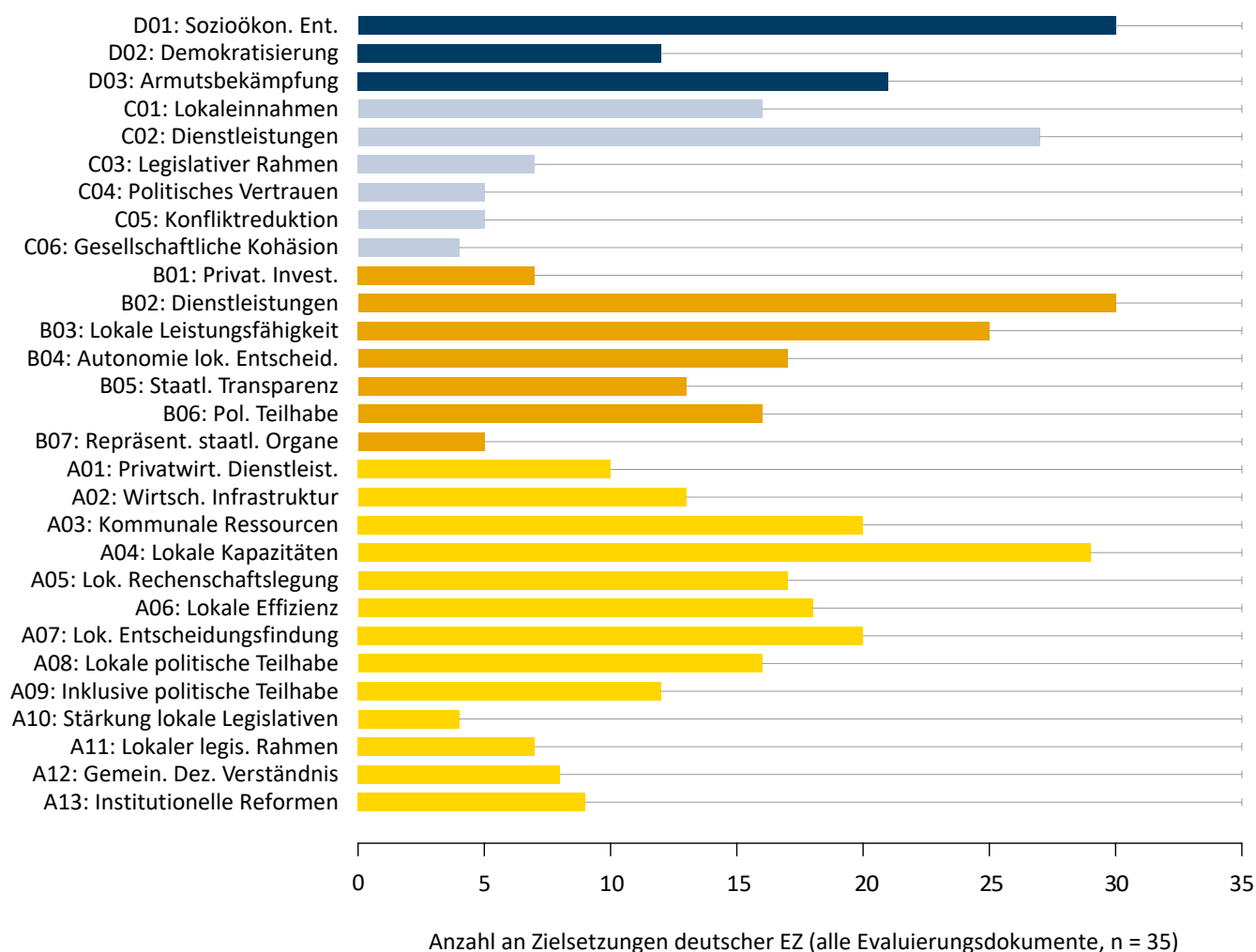
¹²⁸ Wobei speziell in Senegal und Mosambik auch in frühen Phasen wirtschaftliche Entwicklung noch mehr im Vordergrund stand (BMZ, 1998).

Zielsetzungen mit Bezug zu Demokratisierung¹²⁹ hatten – mehr als zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.¹³⁰

Innerhalb des Beobachtungszeitraums der Evaluierungssynthese sind gleichermaßen Veränderungen in den Zielsetzungen deutscher Unterstützungsmaßnahmen zu beobachten. So erfahren die analysierten Maßnahmen eine

zunehmende Diversifizierung der Zielsetzungen, sowohl in der Horizontalen (Abdeckung verschiedener Bereiche) als auch in der Vertikalen (Mehrebenen-Ansätze). Dieses Muster spiegelt sich ebenfalls in der Portfolioanalyse wider, in der sich zeigt, dass sich das Dezentralisierungsportfolio in den betrachteten Ländern aus vielfältigen TZ- und FZ-Maßnahmen mit zunehmend heterogenen Zielsetzungen zusammensetzt.

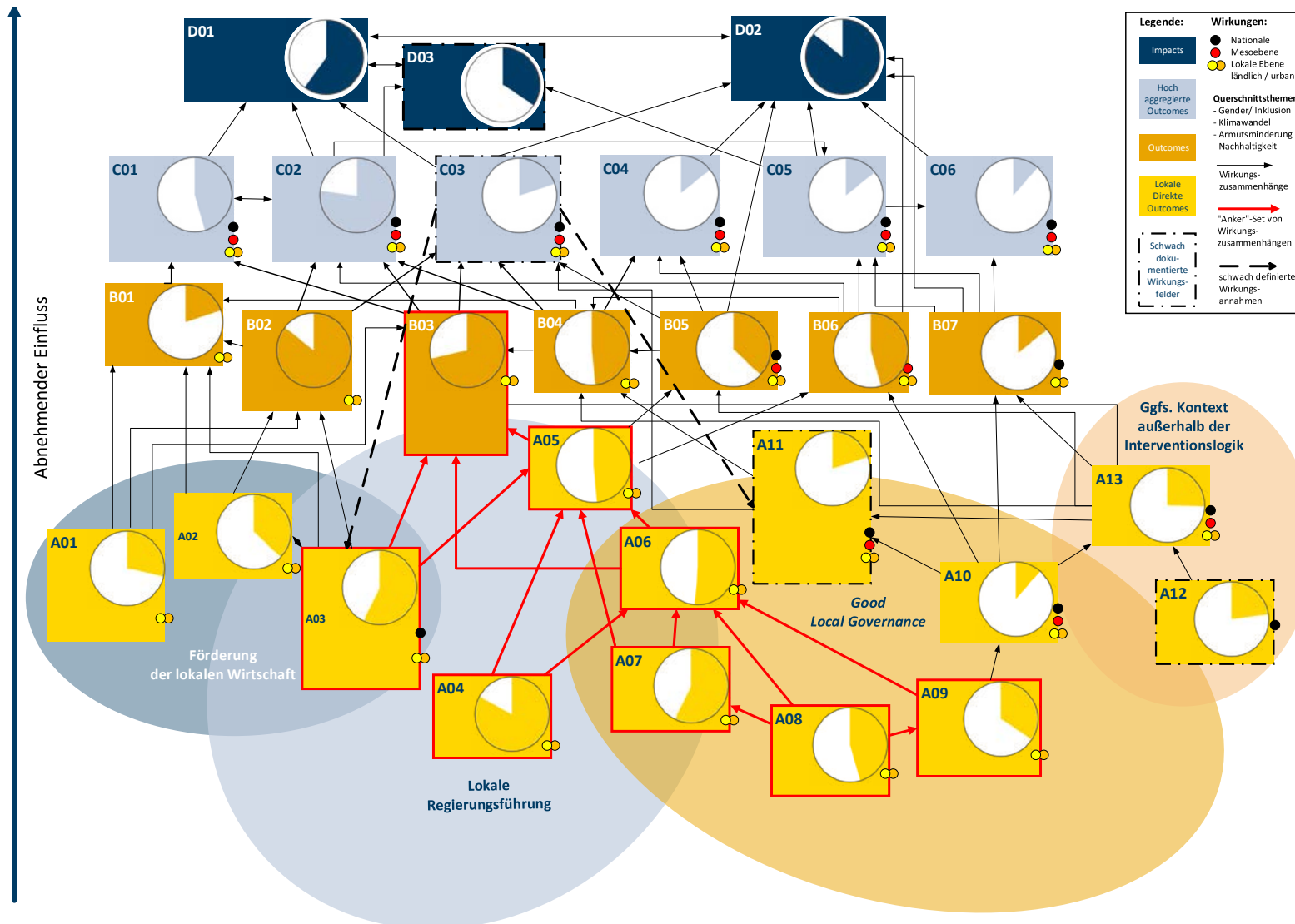
Abbildung 10 Zielsetzungen von Dezentralisierungsvorhaben deutscher EZ in Subsahara-Afrika, 1994–2018



Quelle: DEval, eigene Darstellung

¹²⁹ Das betrifft insbesondere Vorhaben mit Haupt- und Nebenzielen mit einem Demokratiebezug in der übersektoralen Kennung DIG (Demokratische und inklusive Regierungsführung; vor 2021: PD/GG [Partizipative Entwicklung/Gute Regierungsführung]). Weiter fallen die Vorhaben häufig in den einschlägigen OECD-CRS-Förderbereichsschlüssel unter OECD-DAC-CRS-Hauptcode 151 „Regierung und Zivilgesellschaft, allgemein“ (OECD, 2019).

¹³⁰ Beispielsweise durch die Förderbereichsschlüssel OECD-DAC-CRS-Codes 43030 „Stadtentwicklung und -verwaltung“ und 43040 „Ländliche Entwicklung“.



Quelle: DEval, eigene Darstellung (Evaluierungssynthese)

Anmerkung: Zielsetzungen aus den analysierten Evaluierungsberichten, dargestellt entlang des rekonstruierten Dezentralisierungsportfolios. Die Darstellung als Balkendiagramm im oberen Teil ermöglicht einen direkten Vergleich zwischen Wirkungsfeldern, während die Tortendiagramme im unteren Teil die gleichen Daten in der Breite der Wirkungslogik visualisieren. Die Labels der TdW-basierten Wirkungen wurden zur besseren Visualisierung gekürzt. Die vollständigen Bezeichnungen aller Wirkungsfelder und Ebenen sind in Abschnitt 2.1 aufgeführt.

Innerhalb dieser großen Vielfalt an Maßnahmen und Zielsetzungen der deutschen Dezentralisierungsunterstützung gibt es einige besonders umfassende und anhaltende Vorhaben, die für sich genommen bereits einen Großteil der Zielsetzungen entlang der TdW abbilden. In diesen **Ankervorhaben**¹³¹ (siehe Abschnitt 7.1.2) wird, neben der üblichen administrativen und fiskalischen Schwerpunktsetzung, ebenfalls die politische Dimension von Dezentralisierung („rechte Hälfte“ der TdW) adressiert, wenn auch weiterhin deutlich weniger oft als die beiden anderen Bereiche. Dabei erreichen sie über die Zeit eine fast vollständige Abdeckung der TdW (nahezu alle Wirkungsbereiche A01–D03) und etablieren wichtige institutionelle Schnittstellen mit den für Dezentralisierung federführenden Ministerien der Partnerregierungen.¹³²

Zudem erfolgen die Beratung und die Kapazitätssteigerung sowie andere Maßnahmen mit überdurchschnittlich vielen weiteren lokalen, regionalen und nationalen Kooperationspartnern. Somit stellen Ankervorhaben eine langfristige institutionelle Einbettung der bilateralen Kooperation zu Dezentralisierung auf allen genannten Ebenen dar. Durch ihren breiten Zuschnitt werden mit ihnen nicht nur einzelne Wirkungen angesprochen, sondern sie haben das Potenzial zu einer komplementären und ganzheitlichen Unterstützung von zusammenhängenden Wirkungsbereichen (Wirkungssets) im Mehrebenen-System. Aus diesem Grund und angesichts ihrer Dauer und Bedeutung innerhalb des Dezentralisierungsportfolios eignen sie sich besonders gut, um eine Bewertung der Wirksamkeit über die Zeit vorzunehmen.

7.1.2 Wirksamkeit von Ankervorhaben

Die Ankervorhaben zeigen eine charakteristische Wirkungsverteilung auf, in der Wirkungen vor allem als Beiträge zu verbesserten Kapazitäten, Ressourcenmanagement und im Bereich von Entscheidungsfindungen lokaler Gebietskörperschaften sichtbar werden. Diese Wirkungsfelder bewegen sich im niederschweligen, lokal begrenzten Bereich der TdW und zielen größtenteils darauf ab, einen Beitrag zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit lokaler Regierungs- und Verwaltungseinheiten zu leisten. Somit befindet sich der Kern der Wirksamkeit von Ankervorhaben im Bereich administrativer Dezentralisierung.

Wie im Folgenden dargestellt, erstrecken sich Wirkungen im Bereich fiskalischer Dezentralisierung ebenfalls hauptsächlich auf administrative Komponenten, wie eine verbesserte Finanz- und Ressourcenverwaltung sowie ein optimiertes Ressourcenmanagement. Weitergehende Wirkungsbeiträge werden avisiert, zum Beispiel mit Blick auf eine verbesserte Ressourcenausstattung subnationaler Gebietskörperschaften, jedoch nur eingeschränkt realisiert. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, da sie stark von anderen Wirkungen abhängen, die die Vorhaben nicht kontrollieren können. Letzteres gilt auch für Wirkungsbeiträge im Bereich politischer Dezentralisierung. Die Förderung von Partizipation, Rechenschaftslegung und Repräsentativität subnationaler Einheiten zeigt in unterschiedlichen Ausmaßen nachweisbare Erfolge unmittelbar und kurzfristig auf der lokalen Ebene. Eine strukturelle Stärkung gewählter Vertretungen lokaler oder zivilgesellschaftlicher Strukturen gelingt dagegen selten, weil diese ebenfalls von anderen Einflussgrößen abhängen – etwa von einer stärkeren politischen Mandatierung oder einer unterstützenden politischen Kultur.¹³³

¹³¹ Sambia: „Stärkung lokaler Selbstverwaltung“ (2006.6631.3: 2012–2025), „Decentralization for Development“ (D4D) (2011.2154.0, 2014.2074.4: 2012–2018); Mosambik: „Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“ (PDDM) (2002.2125.9: 2003–2006), „Programm Dezentralisierung“ (PPFD) (2011–2015), „Gute finanzielle Regierungsführung in den dezentralen Verwaltungen im ländlichen Raum“ (2015–2019), „Gute Finanzielle Regierungsführung“ (BFG) (2019–2026); Ghana: „Support for Decentralization Reform“ (2007–2021), GovID (2021–2023), PAIReD (2024–); Senegal: Casamance und *Programme d'appui à la décentralisation et au développement local* (PRODDDEL) (2013–2016); Burkina Faso: „Programm Dezentralisierung & Kommunalentwicklung“ (2003.2243.8, 2003.2243.8, 2005.2181.5, 2008.2182.8, 2011.2046.8, 2017.2103.4: 2003–2019), „Dezentralisierung und soziale Kohäsion“ (2020.2012.1: 2021–2025). Sonstige in der Evaluierungssynthese erfasste Ankervorhaben, die nicht in den Fallstudienländern angesiedelt sind Kamerun: PADDL (2007.2021.9, 2010.2034.6: 2007–2017) und Benin (2013.2291.6: 2014–2018).

¹³² Beispielsweise waren dies in den Fallstudienländern das Ministry of Local Government (Ghana, Sambia), der Ministère de la Gouvernment locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire (Senegal) und der Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (Mosambik).

¹³³ Vgl. Förderung von Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der EZ in Dokooi, Bratton und Van de Walle (1997), Bratton et al. (2004), Gamito-Marques (2022), Michalopoulos und Papaioannou (2011), Oduntan (2015) sowie Chigwata und Ziswa (2018).

So verharren die Wirkungsbeiträge meistens im Bereich lokal begrenzter Wirkungen und damit derjenigen Bereiche, die gleichfalls direkt durch Vorhaben beeinflusst werden können.¹³⁴ Es handelt sich hierbei häufig um Wirkungsbereiche, in denen mit kontinuierlichen Anpassungen an sich wandelnde politische Parameter in den Partnerländern Wirkungen erzielt werden können, selbst wenn die Rahmenbedingungen hierfür ungünstig sind.

Diese programmatische Flexibilität der Ankervorhaben ist jedoch auch mit Risiken verbunden: Zwar ermöglicht sie eine kontinuierliche Nachsteuerung auf Vorhabenebene an sich wandelnde politische Rahmenbedingungen in den Partnerländern, zugleich führen die fortlaufenden Anpassungen aber ebenso zu einer programmatischen Verwässerung, bei der ursprüngliche Dezentralisierungsziele zugunsten kurzfristiger Umsetzbarkeit aufgegeben werden.

Im Bereich der **administrativen Dezentralisierung** werden mit Ankervorhaben nachweisliche Erfolge durch gezielten Kapazitätsaufbau und systematische Organisationsentwicklung der öffentlichen Verwaltung auf der lokalen Ebene erreicht.

So führen sie häufig lokal zu verbesserten technischen und administrativen Fähigkeiten,¹³⁵ gestärkten institutionellen Strukturen und Prozessen¹³⁶ sowie erhöhten Planungs- und Umsetzungskompetenzen.¹³⁷ Diese Wirkungen werden regelmäßig durch Elemente der fiskalischen Dezentralisierung ergänzt¹³⁸ und ermöglichen lokalen Verwaltungen oft eine kurzfristige gesteigerte Leistungsfähigkeit und eine verbesserte Dienstleistungsbereitstellung für Bürger*innen. Je nach Phase des Dezentralisierungsprozesses und den jeweiligen landesspezifischen, auf die subnationale Ebene verlagerten Zuständigkeiten kommen dadurch sehr unterschiedliche Dienstleistungsangebote auf lokaler Ebene zustande.¹³⁹

In allen Fallstudien tragen Ankervorhaben so zur Stärkung der Handlungsfähigkeit dezentraler Verwaltungs- und lokaler Regierungseinheiten bei.¹⁴⁰ Zusätzlich schaffen sie durch einen verstärkten Dialog mit den für Dezentralisierung federführenden Ministerien häufig die Grundlage für verbesserte Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen.¹⁴¹ Beispielsweise wird technische und finanzielle Unterstützung für den Bau von Weiterbildungsinstitutionen für technische Verwaltung und/

¹³⁴ Im Abgleich zwischen den Zielsetzungen und erreichten Wirkungen von Ankervorhaben zeigt sich, dass sie im Schnitt effektiver sind im Erreichen von unmittelbaren, lokal begrenzten Wirkungen als andere Vorhabentypen. Dies wird sowohl durch die Evaluierungssynthese als auch durch die Länderfallstudien belegt. Analog zu der Erkenntnis, dass die verschiedenen Dimensionen von Dezentralisierung sich einander wechselseitig beeinflussen und ihre Wirksamkeit von der Art abhängt, wie sie miteinander kombiniert werden (Bojanic und Collins, 2021), zeigt sich im Folgenden, dass die limitierenden Faktoren häufig in der fiskalischen und vor allem in der politischen Dimension von Dezentralisierung anzutreffen sind.

¹³⁵ Der Ausbau technischer Fähigkeiten findet beispielweise durch international anerkannte Zertifizierungen statt (Kurse im Trainingsinstitut Chhalimabana, Sambia, oder GIS-Zertifizierungen in Sambia und Ghana), die Ausgabe von Handbüchern zur lokalen Verwaltung (beispielsweise in Senegal) und durch Trainingseinheiten zur Bedienung von Computern und elektronischer Datenverarbeitung (beispielsweise in neu gegründeten Munizipien in Mosambik).

¹³⁶ Die evaluierten Kernvorhaben Sambia (2014.2074.4), Senegal (2012.2224.9), Benin (2013.2291.6) und Kamerun (2007.2021.9) zeigen beispielsweise gestärkte lokale Kompetenzen im öffentlichen Informationsmanagement sowie verbesserte kommunale Dienstleistungen. Zum Beispiel können in allen Fallstudienländern verbesserte Kapazitäten der Finanzverwaltung in Partnergemeinden nachgewiesen werden (Sambia: 2011.6656.0; Senegal: 2012.2224.9) sowie gestärkte Strukturen für die Zusammenarbeit mit Kommunalverbänden (Kamerun: 2007.2021.9).

¹³⁷ Beispielsweise Förderung der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung an dezentralen Planungs- und Entscheidungsprozessen (alle Fallstudienländer, Malawi: 2009.2056.1) und Stärkung der lokalen räumlichen Entwicklungsplanung (alle Fallstudienländer, Kamerun, Benin).

¹³⁸ Beispielsweise erhöhte Mittelverteilung für die lokale Ebene in Ghana durch die Integration des Distriktentwicklungsfonds DDF in den ghanaischen Transfermechanismus (vgl. DPAT-Statistiken: 2007.66.055, 2009.65.319). Ähnlich in Kamerun (mehr lokal verfügbare Mittel: 2010.2034.6, 2007.2021.9), Sambia (Eigeneinnahmen in Choma und Namwala: 2014.2074.4, 2011.2154.0), Mosambik (Doko13; Weiler, 2023), Senegal (Eigeneinnahmen der Partnergemeinden: 2012.2224.9) und in Benin (Fonds zur Unterstützung der Entwicklung von Gemeinden [FADeC] und verbesserte Eigeneinnahmen: 2013.2291.6).

¹³⁹ In Sambia wurden etwa 2023 die Aufgaben der Ministerien für Verkehr und Logistik, Jugend, Sport und Kunst, Tourismus, Inneres und Innere Sicherheit, Gesundheit sowie Fischerei und Viehzucht schrittweise auf lokale Behörden übertragen (*Cabinet Circular 2/2022*). 2024 folgten die Aufgaben des Ministeriums für Landwirtschaft sowie Gemeinschaftsentwicklung und soziale Dienste (*Cabinet Circular 8/2025*).

¹⁴⁰ Dies wurde in Interviews mit Partnern auf lokaler (zum Beispiel Into24, Into51, Into83) und höherer Ebene (zum Beispiel Into05, Into42, Into86) in allen Fällen bestätigt. In Evaluierungen von Ankervorhaben werden verbesserte Leistungen lokaler Regierungs- und Verwaltungseinheiten durch Performance-Bewertungen (Senegal: 2012.2224.9; Ghana: das *Functional Organisational Assessment Tool* [FOAT]; Benin: 2013.2291.6 [FADeC Rechnungsprüfungen]) und staatliche Statistiken der Partnergemeinden (Sambia: 2011.2154.0, 2014.2074.4 [Eigeneinnahmengenerierung durch Besteuerung von erfassten Grundstücken sowie Nutzung des CDF für Entwicklungsprojekte]; Kamerun: 2007.2021.9, 2010.2034.6 [verbesserte Bürger*innenbeteiligung, gestiegene Eigeneinnahmen und verbesserte Vernetzung mit Zivilgesellschaft und Regierungsgremien ermöglichen bedarfsgerechtere Umsetzung von Entwicklungsprojekten]) belegt.

¹⁴¹ Zwischen den Ebenen und den Organen in Sambia (zum Beispiel Into05, Into07, Into24; Bericht: Sekretariat für Dezentralisierung (Decentralization Secretariat, DS), Präsidialabteilung (Presidential Delivery Unit), Finanzministerium (Ministry of Finance); in Mosambik (Into28, Into29, Into32 [NGO], Into36, Into220 [beide Expert*innen]) zwischen unterschiedlichen Ministerien, Ministerium für Staatsverwaltung und öffentlichen Dienst (Ministério da Administração Estatal e Função Pública, MAEFP), Amt für Eisenbahn und Raumplanung und Finanzministerium; in Senegal zwischen Projektträger Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi (AGETIP) und den senegalesischen Partnergemeinden (Bericht); in Ghana (Doko02, Doko03; Into80, Into10) zwischen dem Ministerium für Kommunalverwaltung (Ministry of Local Government), der Behörde für Landnutzung und Raumplanung (Land Use and Spatial Planning Authority) und dem interministeriellen Koordinierungsausschuss für Dezentralisierung (Inter-Ministerial Coordinating Committee on Decentralization, IMCC) etc.

oder lokale Regierungsführung geleistet, die ihrerseits häufig eine Integration in eine Mehrebenen-Struktur fördern.¹⁴²

Das primäre Wirkungssset von Ankervorhaben liegt in der Unterstützung verschiedener Wirkungsfelder der lokalen Regierungsführung (A03–A10). Während dieses Wirkungssset in seiner Umsetzung überwiegend der administrativen Dimension von Dezentralisierung zugeordnet werden kann, tritt durch die Evaluierungssynthese und die Fallstudien auch eine teilweise Verschränkung mit *Good Local Governance* zutage: die verbesserte Einbindung in Willensbildungsprozesse (A08), eine verbesserte politische Partizipation marginalisierter Gruppen (A09) sowie die Stärkung gewählter Vertretungsstrukturen (A10). In den Fallstudien Ghana, Mosambik und Sambia werden beispielsweise integrierte Entwicklungspläne (*Integrated Development Plans*, IDPs) verwendet,¹⁴³ die veranschaulichen, dass vielfältige Wirkungsfelder angesprochen werden müssen, um ein Instrument effektiv umsetzen zu können.

Allerdings fehlt es Partnerregierungen oft am politischen Willen/Interesse, vorbereitete Maßnahmen tatsächlich zu realisieren, und bereits umgesetzte werden mitunter nicht zweckmäßig übernommen. Beispielsweise konnten in Bezug auf vielerorts benötigte Weiterbildungsmaßnahmen für Angestellte zur Arbeit in lokalen Verwaltungsstellen¹⁴⁴ eine starke Beeinträchtigung durch politische Einflussnahme und eine nicht entsprechende förderliche Verwendung nachvollzogen werden.

So wurde erfolgreich geschultes Personal teils auf Grundlage von undurchsichtigen und teilweise nicht angemessenen Verfahren an Einsatzorte entsendet, die mitunter deutlich von den ursprünglich vorgesehenen abwichen.¹⁴⁵ Da die Schulungen an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten und Kapazitätsbedarfe angepasst sind, führen diese Versetzungen zum Verlust von wertvollem Kontext- und Lokalwissen und die Wirksamkeit der Weiterbildungsmaßnahmen wird erheblich gemindert (zum Beispiel Into14, Into17, Into19, Into20, Into24, Into81, Into82, Into86, Into88). Der durch solche Einflussnahmen möglicherweise entstehende unbeabsichtigte Effekt eines unkoordinierten „horizontalen Upscalings“¹⁴⁶ an Kompetenzen ist nicht nachzuweisen. Auch Versuche zur Verbesserung demokratischer Legitimität lokaler Institutionen, insbesondere durch erhöhte Rechenschaftslegung und Repräsentativität,¹⁴⁷ werden durch fehlenden politischen Willen erschwert. Währenddessen werden unterstützte lokale Institutionen regelmäßig durch mangelnde Entscheidungsbefugnisse behindert, sodass die mutmaßlichen Erfolge von Ankervorhaben lediglich die strukturellen Voraussetzungen für eine nicht ausgestaltete Dezentralisierung schaffen.¹⁴⁸

Im Bereich der **fiskalischen Dezentralisierung** erreichen Ankerprojekte Erfolge durch verbesserte Finanz- und Ressourcenverwaltung sowie eine optimierte Ressourcenausstattung auf nationaler und lokaler Ebene. Auf der unmittelbaren Wirkungsebene führen diese Interventionen besonders lokal zu verbesserter

¹⁴² In insgesamt drei Fallstudienländern wurden solche Strukturen technisch und finanziell unterstützt. Beispielsweise im Falle Sambias in Form des Aufbaus und der Renovierung des Chalimbana Training Institute for Local Government Administration (KfW: 2015.68.682, 2020.68.393) und des Einsatzes von Bildungsconsultants (KfW: 2020.68.393) sowie der Anpassung der Lernpläne an neu devolierte Zuständigkeiten (GIZ: 2014.2074.4). Ferner: *Training of Trainers* in Benin (2013.2291.6).

¹⁴³ Das Instrument der IDPs wurde in den Fallstudienländern auf unterschiedlichen Ebenen angewendet. Synonym sind „kommunale Pläne“ und „Entwicklungspläne“ mit der Schlüsselbedingung partizipativer Prozesse. Obwohl sie nicht dezidiert Teil der Ankervorhaben im Senegal waren, finden sich IDPs beispielsweise in der aktuellen, 2024 verabschiedeten nationalen Entwicklungsstrategie (*Stratégie nationale de Développement 2025–2029*) wieder.

¹⁴⁴ In allen Fallstudienländern finden sich Maßnahmen zur gezielten Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen, um Kapazitätslücken zu schließen, insbesondere in entlegenen Landesteilen, wo es regelmäßig an qualifiziertem Personal mangelt, zum Beispiel Ankervorhaben (Sambia: 2014.2074.4; Kamerun: 2007.2021.9, 2010.2034.6; Benin: 2013.2291.6; Into24, Into28, Into11).

¹⁴⁵ In Sambia wurden Fortbildungsmittel durch das Ankervorhaben D4D bereitgestellt, damit Beschäftigte der Partnergemeinden Weiterbildungen im neu geschaffenen Trainingsinstitut Chalimbana absolvieren konnten (Doko04; Into17). Jedoch entscheidet die zentrale Kommission für kommunale Dienstleistungen (Local Government Service Commission of Zambia, LGSC) ohne etwaige Koordination mit dem Ankervorhaben über den Verbleib des für die Pilotgemeinden ausgebildeten Personals (Into02, Into09). Entscheidungen werden oft entgegen der ursprünglich vorgesehenen Bestimmung getroffen, um kurzfristige Kapazitätsbedarfe zu decken (Doko05). Ähnlich ist es in Ghana (Doko06, Doko07). Trotz Koordination durch die Ankervorhaben und Einbringungen des Anliegens in den gemeinsamen Austausch zwischen Gebern und IMCC (Into81, Into85, Into88) wurde mehrfach in Pilotgemeinden geschultes Personal versetzt.

¹⁴⁶ Zitat aus der Evaluierung zu D4D II (2014.2074.4).

¹⁴⁷ Diese Ziele werden über die „Stärkung von Accountability auf der lokalen Ebene“ und „Verbesserte Einbindung marginalisierter Gruppen“ in allen Fallstudienländern sowie in Benin (2013.2291.6) und Kamerun (2007.2021.9) durch Ankervorhaben verfolgt.

¹⁴⁸ Dabei muss die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die lokale Ebene nicht nur formal, sondern auch faktisch und in ausreichendem Maß erfolgen. Beispielsweise wurde in Senegal und Sambia die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen rechtlich festgeschrieben (Senegal: Acte 3 2013; Sambia: *Cabinet Circular 2/2023*), jedoch verbleiben in beiden Ländern maßgebliche Genehmigungsverfahren, Budgethoheit und Personalentscheidungen weiterhin bei der Zentralregierung. In Mosambik sind Municipien zwar nominell für lokale Entwicklung, Umwelt, Versorgung, Gesundheit, Kultur, Bildung, Polizei sowie Stadtentwicklung zuständig (Lei n.° 2/1997; Lei n.° 1/2008, Art. 27), werden jedoch regelmäßig in diesen Zuständigkeiten eingeschränkt. Ghana führte trotz mehrerer Dezentralisierungsgesetze (*Local Government Service Act 2003*, *Local Government Instrument 2010*, *Local Governance Act 2016*) nur eine Dekonzentration von Fachministerien in die MMDAs durch (Mensah et al., 2024).

Budgetplanung und -kontrolle,¹⁴⁹ erhöhter Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Finanzflüssen¹⁵⁰ sowie reduzierter Korruption und Mittelfehlverwendung,¹⁵¹ während gleichzeitig eine stärkere Compliance mit Haushalts- und Rechnungslegungsstandards und eine erhöhte Effizienz im Mitteleinsatz erreicht werden.¹⁵² Diese Grundlagen ermöglichen kurzfristige Wirkungen in Form einer gestärkten Eigenverantwortung lokaler Gebietskörperschaften, verbesserter Vorhersagbarkeit und Planungssicherheit für lokale Entwicklungsmaßnahmen sowie erhöhter Glaubwürdigkeit gegenüber der Bevölkerung und Geldgebern.

Darüber hinaus ist es mit Ankervorhaben aufgrund ihres Umfangs oft besser möglich als mit anderen Vorhabentypen, strukturellen Herausforderungen in der Umsetzung fiskalischer Dezentralisierung zu begegnen. Gerade durch ihr lang andauerndes Engagement haben sie mit dazu beigetragen, die Voraussetzungen für wichtige Reformen zu schaffen, zum Beispiel fondsbasierte nationale Zuwendungen über Verteilungsschlüssel.¹⁵³ So trat durch die dauerhafte Kooperation zutage, dass eine gesicherte finanzielle Mittelausstattung für

den Erfolg subnationaler Gebietskörperschaften essenziell ist, und dies wurde häufig Teil des Dialogs mit den Partnern.¹⁵⁴

Die mittlerweile breit etablierten Fonds mit regelbasierten Auszahlungsmodalitäten haben zu einer Reduktion von politischer Einflussnahme auf die Verteilung von Mitteln beigetragen. Ankervorhaben selbst begleiten solche strukturellen Veränderungen oftmals mit einem dualen Ansatz zur Verbesserung lokaler Finanzkapazitäten: In diesen Vorhaben werden Elemente der *Good Financial Governance* mit zusätzlichen Maßnahmen zur Eigeneinnahmegerenerierung kombiniert.¹⁵⁵

Diese duale Herangehensweise führt in einigen Fällen kurzfristig zu einer Stärkung der fiskalischen Autonomie auf lokaler Ebene.¹⁵⁶ Jedoch reicht auch dieser integrierte Ansatz von Ankervorhaben häufig nicht aus, die signifikanten Defizite in der Abstimmung zwischen nationaler Mittelzuweisung und lokalen Bedarfen auszugleichen.¹⁵⁷ Das ist insbesondere der Fall, weil die Defizite meist nicht auf mangelndes finanztechnisches Know-how zurückzuführen sind, sondern auf eine strukturelle Unterfinanzierung infolge zentralstaatlicher

¹⁴⁹ Budgetplanung und -kontrolle werden insbesondere durch „Accountability auf der lokalen Ebene“ verbessert. Maßnahmen schließen beispielsweise die gesteigerte Transparenz von Finanzierungsflüssen oder von verfügbaren Budgets für die Bevölkerung durch Einführung partizipativer Elemente in Planungsprozesse ein (Benin: 2013.2291.6; Kamerun: 2010.2034.6) sowie die Verbesserung der Kapazitäten lokaler Verwaltungen, die Koordination relevanter Akteure auf unterschiedlichen Ebenen (Sambia: 2014.2074.4, in Verbindung mit GFG: 2011.2114.4) und die Umsetzung von nationalen Frameworks (*National Development Plan and the National Decentralisation Policy Sambia*: 2011.2154.0).

¹⁵⁰ Beispielsweise werden in Sambia durch Kapazitätsaufbau auf nationaler und lokaler Ebene eine transparentere öffentliche Verwaltung und Bürger*innenbeteiligung gefördert (Sambia: 2014.2074.4). Auf diese Weise verstärken sich Transparenz, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gegenseitig (Sambia: 2011.2112.8). In Ruanda werden zunehmend verbesserte Rechenschaftsmechanismen geschaffen und die Einbindung der Bevölkerung in Planungs- und Entscheidungsprozesse ermöglicht (Ruanda: 2009.2105.6).

¹⁵¹ Zum Beispiel durch Antikorruptionspartnerschaften mit lokalen Unternehmen und Dienstleistenden (Kamerun: 2010.2034.6), kapazitätsbildende Maßnahmen und Professionalisierung lokaler Verwaltungen und Dienstleistenden (Senegal: 2012.2224.9; Kamerun: 2007.2021.9), gesteigerte Abschlussraten von Baumaßnahmen in unterstützten Gemeinden (Ghana: Berichterstattung SfDR und GovID), die Veröffentlichungen von Mittelverwendungen (Benin: 2013.2291.6) und die allgemeine Kommunalaufsicht (Kamerun: 2007.2021.9).

¹⁵² Vorhaben, mit denen diese Ansätze auf nationaler Ebene verfolgt werden, wurden im Rahmen der Evaluierungssynthese im „nationalen Typus“ identifiziert. Sie werden in GFG unter 1.2.5 aufgegriffen.

¹⁵³ In Evaluierungen zu Vorhaben in Ghana (2007.6605.5), Sambia (2011.2112.8, 2011.2114.4, 2014.2075.1, 2011.6656.0), Ruanda (2001.6654.6, 2011.6580.2), Benin (2000.6610.0, 2006.6643.8) und Kamerun (2017.2020.0) wird Bezug genommen auf solche langfristigen Zielsetzungen.

¹⁵⁴ Auch in den im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Interviews (Into28–031 usw.) wurde, ebenso wie in weiteren Evaluierungen (beispielsweise 2003.6630.2, 2009.2056.1), regelmäßig auf das Risiko einer unzureichenden nationalen Mittelzuweisung an lokale Gebietskörperschaften hingewiesen.

¹⁵⁵ Stärkung von Eigeneinnahmen ist zentraler Bestand von GovID und PAIRed in Ghana sowie BGF in Mosambik. In beiden Ländern wird die Steigerung der Kapazitäten zur Eigeneinnahmegerenerierung als Antwort auf die Rezentralisierung von lokalen Einnahmen durch die Regierung und regelmäßige Verzögerungen beim Transfer von Mitteln von der nationalen auf die dezentrale Ebene gesehen, die „zu einem bedrohlich engen finanziellen Spielraum und einer Schwächung des Mandats der Gemeinden“ führten (Dokoo8). Auch mit Ankervorhaben in Benin (2013.2291.6) und Kamerun (2007.2021.9, 2010.2034.6) wird über die Generierung von Eigeneinnahmen eine Teilkompensation von politisch bedingter Unterfinanzierung auf lokaler Ebene erreicht.

¹⁵⁶ In Ghana konnten durch die Kombination von fondsbasierten Lösungen (DDF, DACF) und dem Instrument dIRev die kommunalen Eigeneinnahmen stark erhöht werden (Dokoo8–010). Durch Mosambiks Ankervorhaben BGF konnte eine Erhöhung der *Central Government Fiscal Transfers* an die Munizipien von 1,5 auf 2 Prozent der Steuereinnahmen erreicht werden (Into37, Into90). Weiter konnten unterstützte Partnerkommunen in Inhambane, Sofala, Niassa und Nampula durch verbesserte Erhebung der Grundsteuer (IPRA) über 75 Prozent ihrer IPRA-Ziele für 2022 erreichen (um 43 Prozent in Inhambane und 157 Prozent in Sofala zwischen 2019 und 2022) (Doko11).

¹⁵⁷ Zum Beispiel werden in Ghana 5 Prozent der Mehrwertsteuer zugesichert (OECD, 2022) und der DACF wurde 2024 auf 7,5 Prozent der nationalen Gesamteinnahmen angehoben, aber für die subnationalen Zuständigkeiten wäre ein Vielfaches notwendig (Into82, Into83, Into86, Into87). Das Ziel, einen Teil dieser Diskrepanz über Eigeneinnahmen zu finanzieren, konnte bis zum Ende von GovID nur teilweise erreicht werden. In Mosambik gibt es keine offiziellen Statistiken, doch verweist der Bericht von ANAMM 2022 auf einen allgemeinen Mangel an Finanzmitteln und Ressourcen auf kommunaler Ebene (Laice und Croese, 2022).

Interessenabwägungen.¹⁵⁸ Trotz vorhandener Regeln für Auszahlungen fallen diese in vielen Fällen zu gering aus, und sie werden nicht in vollem Umfang und zu spät ausgezahlt. Technische Lösungen zur Verbesserung von Planungskapazitäten stoßen so regelmäßig an ihre Grenzen und büßen aufgrund politischer Rahmenbedingungen an Effektivität ein.¹⁵⁹

Im Bereich der **politischen Dezentralisierung** werden mit Ankervorhaben durch die gezielte Stärkung von Partizipation¹⁶⁰, Rechenschaftslegung¹⁶¹ und Repräsentativität¹⁶² oftmals und in unterschiedlichem Ausmaß Erfolge auf der lokalen unmittelbaren Wirkungsebene erzielt. So führen gestärkte Rechenschaftsmechanismen und eine Förderung der lokalen Bürger*innenbeteiligung zeitweise zu einer bürgernäheren, transparenteren und demokratischeren Entscheidungsfindung in lokalen Belangen.¹⁶³ Dadurch kommt es ebenfalls zu einer kurzweiligen Verbesserung der Qualität und der Bedarfsgerechtigkeit öffentlicher Dienstleistungen in (Pilot-) Gemeinden, speziell für marginalisierte Gruppen.¹⁶⁴

Über diese punktuellen und kurzzeitigen Wirkungen hinaus gibt es allerdings nur begrenzt Belege für die Wirksamkeit politischer Dezentralisierung im Rahmen von Ankervorhaben. Länderübergreifend lassen sich zwei vorwiegende Herausforderungen für

die Wirksamkeit von Ankervorhaben identifizieren: Zum einen ein mangelnder politischer Wille und dadurch eine fehlende Unterstützung der Zentralregierung bei Reformprozessen. Dies zeigt sich in unterschiedlichen Ausprägungen, zumeist jedoch durch die ausbleibende Umsetzung formaler Absprachen oder nicht eingehaltene Zusagen durch Regierungsstellen.¹⁶⁵ Dabei sind politische Blockaden in vielen Fällen nur begrenzt für Vertreter*innen der deutschen EZ nachvollziehbar, da Entscheidungen oft in einer Blackbox politischer Aushandlungsprozesse von Zentralregierungen getroffen werden.¹⁶⁶ Zum anderen werden vorübergehende Erfolge häufig im Rahmen von politischen Umbrüchen revidiert.¹⁶⁷ So führen schwache strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen dazu, dass Reformen nicht hinreichend institutionell verankert sind.

Zusammenfassend stellen Ankervorhaben eine Antwort der EZ auf die Herausforderungen dar, die mit der Unterstützung eines so komplexen und vielschichtigen Prozesses wie Dezentralisierung verbunden sind. Mit ihnen werden breit gefächerte Zielsetzungen verfolgt, deren Umsetzung auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Partnern angestrebt wird. Dabei sind sie vor allem in der lokalen administrativen Dezentralisierung effektiv. In anderen Bereichen – und insbesondere auf höheren Ebenen der TdW und

¹⁵⁸ In Ghana (zum Beispiel Into85–087), Sambia (zum Beispiel Into10, Into19, Into20) und Senegal (zum Beispiel Into67, Into73, Into74). Ankervorhaben in Kamerun bestätigen die grundsätzliche Einschätzung (2007.2021.9, 2010.2034.6). Zusätzlich werden Mittelzusagen an die lokale Ebene häufig nicht prioritär behandelt und mangelnde Budgetvorhersehbarkeit führt dazu, dass Auszahlungen oft geringer ausfallen (Into10).

¹⁵⁹ Verzögerung der Ausschüttung von Mitteln in Ghana (DDF; Dokoo8), Sambia (CDF – „mopping up“; zum Beispiel Into16, Into17, Into20), Senegal (unzuverlässige Mitteltransfers der Zentralregierung; zum Beispiel Into67, Into73, Into74) und Mosambik (Einflussnahme und viel zu geringe Bereitstellung von Mitteln für die lokale Ebene; zum Beispiel Into28, Into30, Into35).

¹⁶⁰ Beispielsweise durch die Umsetzung von partizipativen Budgetplanungsprozessen in Partnergemeinden (Benin: 2013.2291.6; Sambia: 2011.2154.0) oder die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten von marginalisierten Gruppen in Senegal (2012.2224.9).

¹⁶¹ Beispielsweise durch Trainings und Durchführungen von partizipativen Budgetplanungsprozessen und Selbstevaluierungen in Partnergemeinden (Benin: 2013.2291.6; Sambia: 2011.2154.0) sowie die Einbindung der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Elemente auf der lokalen Ebene für Planung, Umsetzung und Generierung von Eigeneinnahmen (Kamerun: 2007.2021.9, 2010.2034.6).

¹⁶² Beispielsweise in Mosambik durch die Stärkung der Vernetzung und Koordination der Munizipien in ANAMM und wiederkehrendes „BGF Forum“ (Into28; Schiller, 2020). Vgl. ebenso PADDL und OZG in Kamerun (2007.2021.9).

¹⁶³ Beispielsweise führten in Sambia gestärkte Transparenz und Planungsmechanismen zu verbesserter Dienstleistungserbringung und politischer Partizipation auf lokaler Ebene (2011.2154.0). In Senegal wurden Verfahren wie Leistungsmessung, öffentliche Haushaltsdebatten und integrierte Entwicklungsplanung eingeführt (2012.2224.9). In Benin wurde die Selbstevaluierung lokaler Governance (AEG, *Auto-Evaluation de la Gouvernance Locale*) etabliert (2013.2291.6). In Kamerun konnte durch Partizipationsförderung das Konfliktrisiko vermindert und eine bedarfsgerechte Themenbearbeitung auf lokaler Ebene gefördert werden (2007.2021.9).

¹⁶⁴ Zu den anvisierten marginalisierten Gruppen zählen insbesondere Frauen, Arme und Kinder. In Kamerun wurden durch das Ankervorhaben Gender- und Armutsaspekte in das nationale Investitionsbudget im Rahmen von PRSP eingeführt (2007.2021.9, 2010.2034.6). In Benin ist Gender ein expliziter Bestandteil der Selbstevaluierungen und die Anzahl der Gemeinden mit gendersensiblen Entwicklungsplänen stieg von acht (2014) auf 20 (2017) (2013.2291.6). In Senegal zeigt eine Programmumfrage, dass 32 Prozent der umgesetzten Infrastrukturmaßnahmen einen spezifischen Genderkontext hatten und durch sie die Teilnahme von Frauen an Entscheidungen gefördert wurde (2012.2247.9). Mit Ankervorhaben konnten in Sambia gendersensible strategische Pläne und Budgets in Partnergemeinden vorangetrieben werden (2011.2154.0).

¹⁶⁵ Beispielsweise in Mosambik, wo die Regierung durch verschiedene Maßnahmen (*gradualismo*, ausgesetzte Distriktwahlen, Einsetzen von Staatssekretären auf der Provinzebene) die Umsetzung formaler Absprachen behinderte oder verlangsamte (zum Beispiel Into28, Into32, Into36).

¹⁶⁶ Dies spiegelte sich in den Fallstudien in Sambia, Ghana und Mosambik wider (zum Beispiel Into02, Into10, Into28, Into30, Into80).

¹⁶⁷ Beispielsweise infolge des Regierungswechsels in Ghana von Mahama zu Akufo-Addo im Jahr 2017, der eine Phase der Stagnation im Dezentralisierungsprozess nach sich zog (zum Beispiel Into80–082).

in der Institutionalisierung von Dezentralisierung – verzeichnen sie hingegen nur wenige messbare Erfolge, trotz ihrer ganzheitlichen Herangehensweise und ihrer direkten Anbindung an federführende Ministerien. Das lässt sich hauptsächlich auf ein fehlendes politisches Interesse der Partnerregierungen zurückführen, von denen die Effektivität der Vorhaben zumeist abhängig ist. Die programmatische Flexibilität von Ankervorhaben, die eine kontinuierliche Anpassung an sich ändernde und oft adverse politische Rahmenbedingungen erlaubt,¹⁶⁸ führt gleichzeitig auch zu einer schrittweisen Aufgabe ursprünglicher Dezentralisierungsziele zugunsten kurzfristiger Umsetzbarkeit. Was diese zunehmende strategische Orientierungslosigkeit für die Effektivität, den Impact und zuletzt auch für die Relevanz von vorangegangenen und laufenden Maßnahmen bedeutet, wurde bislang nicht hinreichend durch die deutsche EZ reflektiert.

7.1.3 Wirksamkeit von Finanzierungsmaßnahmen für subnationale Gebietskörperschaften

Seitdem sich spätestens seit den 2000er Jahren zeigte, dass eine ausreichende Ressourcenausstattung entscheidend für den Erfolg von Dezentralisierungsprozessen ist, hat sich die Finanzierung subnationaler Gebietskörperschaften als ein wesentliches Handlungsfeld innerhalb der EZ zur Unterstützung von Dezentralisierung herausgebildet.¹⁶⁹ Deshalb

nimmt die FZ seither eine zunehmende Rolle im Themenbereich ein.¹⁷⁰ Dabei ist die Bandbreite an Finanzierungsmaßnahmen im Zeitverlauf sehr groß: von Beiträgen zu Transfermechanismen durch Multigeberfonds, die direkt in nationale Systeme einzahlen,¹⁷¹ zu unilateralen Fonds, die allein von Deutschland bedient werden,¹⁷² bis hin zur selektiven Finanzierung einzelner Einheiten auf lokaler Ebene im Rahmen bestimmter Vorhaben.¹⁷³

Aufgrund der großen Vielfalt von Finanzierungsmaßnahmen der deutschen EZ – insbesondere über die Zeit – ist eine generelle Wirksamkeitsbewertung nur schwer möglich. Es hat sich allerdings gezeigt, dass Fondszahlungen in nationale Systeme gut dafür geeignet sind, Anreize für eine angemessene Ressourcenausstattung subnationaler Einheiten zu setzen¹⁷⁴ und wegen des großen Interesses auf Partnerseite einen gegebenenfalls notwendigen politischen Dialog anzustoßen.¹⁷⁵

Der Erfolg gerade hinsichtlich notwendiger Reformen hängt dabei nicht zuletzt ab vom Volumen und der Anzahl der Geber, die sich hinter einem Fonds versammeln, weil sich je nachdem auch der politische Hebel vergrößert (Int108, Int109). Fondszahlungen erreichen somit als anreizbasiertes Finanzierungsinstrument mit objektiven Kriterien für die Auszahlung regelmäßig dann eine Verbesserung fiskalischer Autonomie von subnationalen Gebietskörperschaften, wenn die vereinbarten Auszahlungskriterien eingehalten werden und keine

¹⁶⁸ Solche thematischen Neuorientierungen und (teilweise) Zielsetzungsverschiebungen von der nationalen auf die lokale Ebene aufgrund politischer Rahmenbedingungen zeigen sich beispielsweise in Ghana 2007 (2006.2110.2) und von 2022 bis 2023 mit dem Umbruch von GovID (2018.2227.9) und PAIReD (2021.2057.4) sowie in Sambia 2021 (2016.2214.1; Doko12) und Mosambik (BGF II und III, 2018.2027.3).

¹⁶⁹ Vgl. Strategiedokumente mit Nennung von fiskalischer Dezentralisierung (BMZ, 2002) und Vorhabendokumente (beispielsweise Doko13, Doko14) sowie Interviews (Int003, Int031, Int036).

¹⁷⁰ Ab 2007/2008 finden sich in vielen Fallstudienländern unterschiedliche Fondslösungen (siehe Kapitel 3).

¹⁷¹ Ein Beispiel für direkte Einzahlung in Ghana ist der DACF, der seit 2008 besteht und seit 2018 von der KfW gemeinsam mit anderen Gebern, zuletzt nur noch SECO, über den *District Assemblies Responsive Factor Grant* (RFG) teilfinanziert wird (2007.66.055, 2009.65.319). Ähnliche Finanzierungsmuster konnten auch in Sambia (Int003), Burkina Faso (*Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales* [FPDCT]) und Unterstützung des staatlichen Finanztransfermechanismus *Agence de Développement des Collectivités Territoriales* (ADCT) über den *Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisées* [FICOD]), Benin (2000.66.100, 2006.66.438), Ruanda (2001.66.546) und Malawi (2003.66.302) zu unterschiedlichen Zeitpunkten gefunden werden.

¹⁷² In Burkina Faso war dies beispielsweise die Unterstützung des *Fonds d'Investissement Communal* (FICOM), später (FPDCT), sowie der Teilkomponente des FICOD, die an die ADCT übertragen wurden.

¹⁷³ Beispielsweise die Finanzierung für Vorhaben in Mosambik, genauer der Provinz Sofala und der Stadt Beira, oder einzelner Vorhaben in sambischen Mittelstädten.

¹⁷⁴ In Ghana führte der Distriktentwicklungsfonds durch leistungsorientierte Mittelbereitstellung dazu, dass 85 Prozent der MMDAs ihre Eigeneinnahmen um mehr als 20 Prozent im Vergleich zum Vorjahr steigern konnten (2007.66.055–2009.65.319). In Benin belegen jährliche Audits den positiven Effekt der kommunalen Infrastrukturfinanzierung (FADeC) auf Fondsbeteiligung und verbesserte lokale Regierungsführung (2000.66.100–2002.66.650). In Malawi wurden über die Finanzierung wesentlicher Infrastruktur (Märkte, Busbahnhöfe, Verwaltungsgebäude) in den Partnergemeinden Eigeneinnahmen erhöht (2003.66.302).

¹⁷⁵ Der 2007 initiierte Politikdialog in Ghana konnte wesentliche politische Reformen beeinflussen, beispielsweise die Verabschiedung von Dezentralisierungsreformen 2010 und die Einführung eines interministeriellen Abstimmungskomitees (Evaluierung 2007.66.055–2009.65.319). In Burkina Faso wurde über den Fonds FICOM (später FPDCT) ein politischer Dialog ermöglicht, durch den die deutsche EZ einen weiteren unabhängigen Fonds für den Norden des Landes etablieren konnte (Int109).

nachträgliche politische Einflussnahme der Zentralregierungen die tatsächliche Auszahlung beeinflusst oder gar verhindert.¹⁷⁶ Zudem wird im Rahmen solcher Transfermechanismen (häufig erfolglos) auf eine Erhöhung der Zahlungen an die subnationale Einheit hingewirkt.

Die Finanzierungsmaßnahmen wurden teilweise mit Anker- oder GFG-Vorhaben koordiniert, um so die Absorptionfähigkeit der Empfängerinstitutionen zu erhöhen und die Effektivität im Bereich der Kapazitätsentwicklung zu steigern.¹⁷⁷ In allen Fallstudienländern bewerteten die Zentralregierung oder eigens dafür geschaffene Institutionen regelmäßig die organisatorische Leistungsfähigkeit der Fondsinstrumente und die Umsetzung der damit finanzierten Projekte.¹⁷⁸

So zeigt sich in Ghana beispielhaft, wie Finanzierungsmaßnahmen zusammen mit anderen EZ-Vorhaben zeitweise effektivitätssteigernde Synergien schaffen können: Die über das Ankervorhaben (erst GovID, dann PAIRed) etablierte *District Development Data Platform* (DDDP) ermöglicht es subnationalen Gebietskörperschaften, sich mit eigenen Projekten um konkrete Finanzierungen aus dem KfW-geförderten Fonds *District Development Facility* (DDF) zu bewerben. Die resultierenden Projekte orientieren sich oft an Bedürfnissen aus in der Entstehung durch Ankervorhaben unterstützten IDPs auf lokaler Ebene und zielen darauf ab, dank verlässlicher

Verteilungsmechanismen mit leistungsbasierten Anreizen Teilhabe und Bedarfsdeckung auf der lokalen Ebene zu verbinden.

Allerdings wird die Effektivität von Finanzierungsmaßnahmen regelmäßig durch politische Interventionen, zum Beispiel die Aushebelung von regelbasierten Allokationsmechanismen, untergraben (siehe Kapitel 4). Beispielsweise setzte sich das Finanzministerium in Sambia über vereinbarte Schwellenwerte für leistungsbasierte Anreize hinweg, sodass sich alle Gemeinden gleichermaßen für höhere Ausschüttungen qualifizierten und der vorgesehene Performancecharakter für Zahlungen aus politischen Gründen unterminiert wurde (Into02, Into10, Into17). Zusätzlich passte das Ministerium die Modalitäten der Ausschüttung per Dekret so an, dass die Durchführung von lange geplanten Projekten und infrastrukturellen Maßnahmen der Distrikte und Wahlkreise stark behindert wurde.¹⁷⁹ Ein anderes Beispiel ist Ghana, wo gemeinsam festgelegte Schwellenwerte zur leistungsbasierten Ausschüttung von DDF- und DACF-Geldern an MMDAs einseitig von der Regierung aufgehoben wurden.¹⁸⁰

In Evaluierungen und Projektdokumenten von Fondsvorhaben werden diese Implementierungsrisiken nur selten explizit aufgegriffen. Zwar wird oft die Notwendigkeit für eine engere Verzahnung der Vorhaben mit übergeordneten *Governance*-Reformen betont, doch in der Umsetzung wird die politische Dimension größtenteils ausgeblendet.¹⁸¹

¹⁷⁶ Dabei wurden punktuell technische Lösungen gefunden, um eine politische Einflussnahme von Zentralregierungen auf Fondszahlungen zu behindern. Beispielsweise haben KfW und GIZ in Ghana 2018 die Bewertungsmechanismen der DDF, die auf Performanceindikatoren basiert, auf den sonst formelbasierten DACF übertragen. Die beiden DOs waren zusätzlich an der Entwicklung des *Functional Organisational Assessment Tool* (FOAT) und später des *District Assemblies Performance Assessment Tool* (DPAT) maßgeblich beteiligt (Into80, Into85, Into86; Doko15).

¹⁷⁷ Besonders in Ghana zeigt sich zeitweise eine enge Koordination zwischen allen drei Vorhabentypen: der Verbesserung der öffentlichen Finanzen (GFG, ab 2013), Finanzierungsmaßnahmen in Form des Distriktentwicklungsfonds (ab 2009) und Ankervorhaben im *Governance*-Bereich (SfDR/GovID/PAIRed, ab 2008). Die durch das Ankervorhaben implementierten kapazitätsbildenden Maßnahmen zur Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen auf lokaler Ebene führen zu einer besseren Absorption von DACF- und DDF-Geldern der MMDAs. Dies wird im Rahmen von FOAT- und DPAT-Assessments regelmäßig überprüft.

¹⁷⁸ In Ghana wurde seit 2009 DPAT von der KfW gemeinsam mit anderen Gebern (Frankreich, Kanada und Dänemark) unterstützt. Das DPAT ermöglicht es den MMDAs, ihre Leistung zu messen und entsprechend Mittel sowohl von der Regierung als auch von Entwicklungspartnern freizusetzen. Allerdings führten in der Umsetzung Versäumnisse der ghanaischen Regierung dazu, dass KfW und SECO die Unterstützung wiederholt unterbrachen und andere Geber sich aus der Korbfinanzierung zurückzogen (Into85, Into87, Into10; Doko15).

¹⁷⁹ Einerseits wurden für die begünstigten Wahlbezirke Konten bei privaten Banken für die CDF-Ausschüttung angelegt, wobei die resultierenden Kontoführungsgebühren den Wahlbezirken angelastet werden. Gleichzeitig wurde ein Verfahren etabliert, bei dem das Finanzministerium unausgeschöpfte Gelder von diesen Konten wieder einzieht („mopping up“). Der damit einhergehende Mittelabflussdruck erschwert die Durchführung lokaler Infrastrukturvorhaben erheblich, und zwar insbesondere deshalb, da örtliche Dienstleistende häufig auf eine teilweise Vorfinanzierung angewiesen sind, was das benötigte Zeitfenster zur Ausschüttung erheblich verlängert (Into19, Into20, Into22).

¹⁸⁰ Dies, zusammen mit Verzögerungen bei den Auszahlungen, hat zur temporären Unterbrechung der DPAT-Unterstützung von KfW und SECO beigetragen (Into86, Into87, Into10; Doko15).

¹⁸¹ Beispielsweise wird in Fonds-Vorhabendokumenten in Benin die Herausforderung thematisiert, dass sie von unstenen Dezentralisierungsreformen abhängig sind (2000.66.100–2002.66.650), während in Ghana in Vorhabendokumenten von Fonds die schleppende praktische Umsetzung von gesetzlichen Fortschritten im Bereich Dezentralisierung und das Ausbleiben struktureller Änderungen über die Pilotgemeinden hinaus dokumentiert werden (2001.66.058). Dies setzte sich laut den Aussagen in den Dokumenten auch in der unzuverlässigen Mittelbereitstellung durch den DACF und die geringe Selbstverwaltungsmöglichkeit der MMDAs fort und müsse auf nationaler Ebene angegangen werden (2007.66.005–2009.65.319).

7.1.4 Good Financial Governance

GFG-Vorhaben sind seit 2003 ein integraler Bestandteil vieler deutscher *Good-Governance*-Portfolios.¹⁸² Sie zielen darauf ab, das Management öffentlicher Finanzen zu verbessern, insbesondere durch eine verbesserte Ausgestaltung der institutionellen innerstaatlichen Finanzbeziehungen und die Stärkung des Finanzmanagements auf subnationaler Ebene unter anderem über kapazitätsbildende Maßnahmen.¹⁸³ Ihr Schwerpunkt liegt auf der Stärkung zentralstaatlicher Institutionen zur effizienteren Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, vor allem im Hinblick auf fiskalische Dezentralisierung. So haben GFG-Vorhaben mitunter zur Verankerung von Dezentralisierungsmaßnahmen beigetragen.¹⁸⁴ Dabei werden *Good Financial Governance* und Fiskaldezentralisierung systematisch verknüpft, um das Finanzmanagement auf nationaler und subnationaler Ebene zu stärken und eine angemessene Verteilung öffentlicher Einnahmen zwischen den staatlichen Ebenen entsprechend der Aufgabenverteilung zu gewährleisten (BMZ, 2014: 17), wobei fiskalischer Dezentralisierung hauptsächlich bei der Förderung ländlicher Regionen große Bedeutung beigemessen wird (BMZ, 2014: 4).

Zielsetzungen dieser Vorhaben beinhalten den Abbau von prozessualen Barrieren und Kapazitätsengpässen in zentralstaatlichen Regierungsapparaten (Doko16), um eine effizientere und effektivere Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben zu ermöglichen.¹⁸⁵ Mit wenigen Ausnahmen konzentrieren sich GFG-Vorhaben auf Bereiche der finanztechnischen Abwicklung. Über verbesserte „Budget-Reliabilität“ und „budget execution performance“ (Into10) soll für eine verlässliche Budgetbildung und -verwaltung gesorgt werden.¹⁸⁶ Damit wirken sich die Maßnahmen von GFG durch verlässliche Mittelbereitstellung auch unmittelbar auf Dezentralisierungsprozesse aus.¹⁸⁷

In enger Koordination mit den Ankervorhaben¹⁸⁸ wird in GFG-Vorhaben regelmäßig der Fokus auf finanztechnische Abwicklungsprozesse und Kapazitätsaufbau auf nationaler Ebene gelegt. Hierbei wird häufig eine erhöhte Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Finanzflüssen¹⁸⁹, eine verbesserte Budgetplanung und -kontrolle und manchmal auch reduzierte Korruption und Mittelfehlverwendung erreicht.¹⁹⁰ In Ausnahmen – wie in der engen Zusammenarbeit mit der Ghana Revenue Authority – wird so ein Beitrag zu höheren Steuereinnahmen geleistet.¹⁹¹

¹⁸² Der Zeitraum seit 2003 ist unter anderem in BMZ (2014: 14) dokumentiert. Im Rahmen von integrierten Ansätzen wie beispielsweise in Ghana arbeitet „die deutsche EZ eng mit dem Finanzministerium, der obersten Steuerverwaltung [der Ghana Revenue Authority, GRA], der nationalen Beschaffungsbehörde und dem Parlament zusammen“ (BMZ, 2014: 14). In dieser Evaluierung inbegriffene GFG-Vorhaben sind: „Gute Finanzielle Regierungsführung“ (2015.2089.9) und „Verbesserung der öffentlichen Finanzen“ (2012.2108.4, 2012.66.36.0, 2012.70.230, 2015.2087.3) in Ghana, GFG (2011.2114.4, 2014.2075, 2018.2040.6, 2022.2055.6) in Sambia, „Gute Finanzielle Regierungsführung“ (BGF) (2014.2066.0, 2018.2027.3) in Mosambik, „Unterstützung Dezentralisierung und Gute Regierungsführung“ (2007.2019.3, 2009.2105.6) in Ruanda, „Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements“ (2017.2025.9) in Malawi und „Makroökonomische Beratung zur Armutsbekämpfung“ (2010.2029.6) in Benin.

¹⁸³ Kapazitätsbildende Maßnahmen verbessern die „Effektivität des öffentlichen Einnahmemanagements, der Glaubwürdigkeit der Haushaltsplanung und der Rechenschaftslegung“ (2015.2087.3) sowie das „Management der öffentlichen Finanzen hinsichtlich der Effizienz, der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsausführung, der Erhebung eigener Einnahmen und externer Kontrollmechanismen“ (2017.2025.9).

¹⁸⁴ So etwa das BFG-Vorhaben in Mosambik, das auch als Ankervorhaben im Rahmen dieser Evaluierung bewertet wird.

¹⁸⁵ Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese deuten insbesondere auf Wirkungsziele im Bereich lokale Regierungsführung (Ao3–Ao6) hin, wobei diese nicht ausschließlich auf lokaler Ebene angesiedelt sind, sowie auf Ziele in den Bereichen erhöhter Transparenz und Rechenschaftslegung (Bo5), der Steigerung der politischen Teilhabe (Bo6), Dienstleistungsverbesserung (Co2) und genereller wirtschaftlicher Entwicklung (Do1).

¹⁸⁶ In Ghana und Sambia wurden in enger Zusammenarbeit mit Ministerien und Ämtern punktuell Verbesserungen in Prozessen und Kapazitäten erwirkt. Besonders die GRA wurde zur Verbesserung der Finanzverwaltung durch mehrere Projekte modernisiert (2012.6636.0, 2012.7023.0, 2012.2108.4) und konnte Einnahmen steigern (2015.2087.3). In Mosambik wurde ein stärkerer Fokus auf die partizipative Planung und Durchführung von Budgets auf der lokalen Ebene gelegt (Into29, Into50; 2014.2066.0, 2018.2027.3). In Benin wurden die Kapazitäten des Wirtschafts-, des Finanz- sowie des Planungsministeriums zur Formulierung, Umsetzung und Prozesssteuerung sowie zum Monitoring nachhaltig verbessert (2013.2291.6). In Malawi wurde das öffentliche Finanzmanagement mit Fokus auf Budgetplanung und Durchführung verbessert (2017.2025.9).

¹⁸⁷ Kapazitäts Defizite in der Budgetplanung verhindern teilweise die vollständige Erfüllung zugesagter finanzieller Beträge für Programme auf nationaler und lokaler Ebene. *Public-Financial-Management-Ansätze* (öffentliches Finanzmanagement) wie Finanzpläne und die Stärkung von Schlüsselakteuren wie Finanzministerien sollen gewährleisten, dass grundlegende Dienstleistungen bereitgestellt werden (BMZ, 2014). Beispielsweise zeigten sich in Sambia interne Unstimmigkeiten, wenn sich das DS über vom Finanzministerium mit GFG-Hilfe erstellte Budgets hinwegsetzte, wodurch eine zugesagte Finanzierung für dezentralisierte Aufgaben nicht oder nur eingeschränkt möglich wurde (Into10).

¹⁸⁸ Seit 2020 existiert ein *Memorandum of Understanding* zwischen GFG und D4D in Sambia (Into10).

¹⁸⁹ Durch öffentlich zugängliche Berichte (beispielsweise Ghana: 2012.2108.4, Benin: 2010.2029.6) und digitale Informationsportale (beispielsweise Ruanda: 2017.2025.9).

¹⁹⁰ Beispielsweise Verbesserung der Budgetplanung nach dem Open Budget Index in Sambia (Doko16).

¹⁹¹ Die Erhöhung der Staatseinnahmen in Ghana ist seit 2004 ein erklärtes Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Zu diesem Zweck konnte, zusammen mit der GRA, die Effektivität von Besteuerung verbessert werden (2015.2087.3; Doko17).

Wiederkehrende Herausforderungen und Risikofaktoren für die Erreichung von Wirkungen konnten in der Abwerbung von ausgebildeten Beamt*innen in kritischen Positionen, der Abhängigkeit von zentralen politischen Vorgaben, ministeriellen Rivalitäten und einem mangelnden politischen Interesse zur Reformumsetzung identifiziert werden. Beispielsweise fand in Sambia trotz vorbereiteter und abgestimmter Verteilungsformeln für eine CDF-Erhöhung mit dem Finanzministerium und öffentlicher Zusagen keine adäquate Ausschüttung statt. Fehlender politischer Handlungsdruck in der nationalen budgetären Ausrichtung wurde als Grund identifiziert (Int010; Doko05, Doko17, Doko18).

Mit dem Schwerpunkt auf der Beseitigung von Kapazitäts- und Prozessbarrieren für finanzielle Abwicklungen des Staats erreichen GFG-Vorhaben meist nur indirekte Beiträge zu einer Dezentralisierungswirkung, indem der Rahmen für fiskalische Dezentralisierung verbessert wird. Dabei verharren sie häufig bei diesen Prozessoptimierungen und es gelingt nicht, über den teils privilegierten Zugang zu wichtigen politischen Entscheidungstragenden in den Finanzministerien gemeinsam mit etwaigen Ankervorhaben einen größeren Hebel für dezentralisierungsförderliche Reformen zu entwickeln.¹⁹² In den Fallstudien konnten teilweise erste Schritte in Richtung einer engeren Koordination mit den Ankervorhaben beobachtet werden.¹⁹³

7.1.5 Die Rolle von Infrastrukturmaßnahmen zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen

Infrastrukturmaßnahmen zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen zielen in den untersuchten Fällen primär auf wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Do1) ab, insbesondere durch die Förderung der lokalen Wirtschaft (Ao1–Ao3, Bo1), der lokalen Dienstleistungserbringung (Bo2) sowie der unternehmerischen Tätigkeit und der Einnahmen der Gebietskörperschaften (Co1). In einzelnen Evaluierungen werden zudem Zielsetzungen zur Steigerung politischer Teilhabe (Bo6), zur Reduktion von Konflikten (Co5)¹⁹⁴ und zu gesteigertem gesellschaftlichem Zusammenhalt (Co6) skizziert. Die Bezüge und möglichen Wirkpfade bleiben jedoch zu unspezifisch und sind wohl nur in Kombination mit anderen Vorhaben zu erreichen. Auch deshalb haben sich in der letzten Dekade zunehmend Infrastrukturvorhaben herausgebildet, die mehr Querbezüge zu anderen dezentralisierungsrelevanten Wirkungsfeldern aufweisen und mit denen mitunter explizit Ankervorhaben für Dezentralisierung begleitet werden.¹⁹⁵

Die Effektivität von Infrastrukturmaßnahmen wird in den vorliegenden Evaluierungen in vielen Fällen als hoch bewertet.¹⁹⁶ So werden über die Einrichtung von Wasserversorgungssystemen, Gesundheits- und Geburtsstationen,

¹⁹² In den vorliegenden Evaluierungen wird deshalb eine stärkere Integration mit politischen Reformprozessen sowie eine systematischere Koordination zwischen verschiedenen Vorhaben und Strategien empfohlen.

¹⁹³ So in Sambia, Ghana und Mosambik. Beispielsweise führten GFG-Vorhaben in Sambia Steuerungsindikatoren zum Nachvollziehen der Einsatzorte von ausgebildeten Beamt*innen ein (Doko18). Erkenntnisse zur Bindung von Mitarbeitenden in kritischen Positionen flossen daraufhin in die gemeinsame Personalentwicklungsplanung mit der sambischen Steuerverwaltung ein (Doko19).

¹⁹⁴ Einzig im Vorhaben „Friedensförderung Casamance I“ (2004.6549.2) wird der Bezug zur Reduktion von Konflikten hergestellt. Mit dem vergleichbaren Schwestervorhaben „Kommunalentwicklung Dezentralisierung“ (Kaolack und Fatik: 1998.6671.6, 2001.6639.7, 2005.6587.9) werden fast identische Instrumente zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung ohne den Bezug zu Konflikt implementiert.

¹⁹⁵ Senegal: KfW-Vorhaben „Support for local development and decentralisation in the regions of Kaolack and Fatik“ (1998.6671.6, 2001.6639.7, 2005.6587.9) zur Unterstützung des TZ-Vorhabens PRODDDEL (2012.2224.9). Mosambik: KfW-Vorhaben „Dezentrale Finanzierung von Infrastruktur I“, II (PRODIA I: 2009.6747.1) und III (PRODIA II: 2014.6725.7) sowie „Begleitmaßnahme zur Unterstützung von Munizipien“ (2014.7026.9), „Küstenstädte als nachhaltige Wirtschaftszentren in Mosambik“ (2018.6747.2) und „Kommunale Infrastruktur Sofala“ (2020.6744.5). Sambia: „Stärkung lokaler Selbstverwaltung, Phase II“ (einschließlich 1. + 2. Erweiterung Chalimbana: 2011.6583.6, 2015.6889.2, 2020.68.393), „Stärkung lokaler Selbstverwaltung, Phase III“ (2014.6732.3, 2018.6749.8), „Dezentrale Entwicklung durch kommunale Infrastruktur“ (einschl. Erweiterung: 2016.6734.4, 2018.6807.4) und „Stärkung der Dezentralisierung in Mittelstädten“ (einschließlich Begleitmaßnahme: 2020.6751.0, 2022.7032.0).

¹⁹⁶ Benin (Note 3: 1997.6537.1); Burkina (Note 3: 1997.6537.1); Ghana (Note 3: 1999.6535.1, Note 3: 1994.6549.3, Note 3: 1998.6689.8, 2003.6614.6) Senegal (Note 3: 1998.6671.6, Note 3: 2004.6549.2). Durch den teils sehr langen Betrachtungszeitraum der Evaluierungen (bis zu zwölf Jahre) sind diese gut geeignet, um Aussagen über die Wirksamkeit der Vorhaben zu machen. Die Vorhaben sind dabei primär wirtschaftlich ausgerichtet, während indirekte Bezüge zu Effekten auf *Governance* oder Demokratisierung kaum belegt werden konnten. Siehe Abschnitt 2.2.2

Märkten und Busbahnhöfen, Schulen¹⁹⁷ und sonstigen Projekten wie Küstenschutz¹⁹⁸ oder Jugend- und Frauenzentren¹⁹⁹ direkte Verbesserungen des Dienstleistungsangebots lokaler Gebietskörperschaften unterstützt.

Für Wirkungen über die unmittelbare Errichtung der Infrastruktur hinaus gibt es oftmals ergänzende Maßnahmen zum Weiterbetrieb,²⁰⁰ zur Steigerung von Eigeneinnahmen zwecks besserer Wartung²⁰¹ und zur Kapazitätsbildung. Langfristig angelegte Infrastrukturvorhaben sind jedoch von Veränderungen im lokalen und vor allem im nationalen Kontext abhängig. Die durchschnittliche Dauer von evaluierten Infrastrukturmaßnahmen beträgt circa acht Jahre.²⁰² So können in allen vorliegenden Evaluierungen Kontextveränderungen für den jeweiligen nationalen Dezentralisierungsprozess ausgemacht werden, die teils gravierende Herausforderungen für die Implementierung und Wirkungen dargestellt haben.²⁰³ Besonders deutlich wird dies in der Umsetzung von Infrastrukturförderung für Distriktstädte in Ghana, durch die eine regionale Basis für Wirtschaftswachstum anvisiert wird. Hier entsprach der explizit regionale Fokus der Vorhaben lange Zeit nicht den Strategien der Partnerregierung.²⁰⁴

Hinsichtlich der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen mit Unterstützung der deutschen EZ äußerten viele Interviewpartner*innen Kritik an der Implementierung als „zu träge“ und zu „engmaschig umgesetzt“, sodass einerseits eine zeitkritische Realisierung von Infrastrukturprojekten behindert wurde²⁰⁵. Andererseits wurden, als Reaktion darauf, relevante Infrastrukturprogramme nicht (mehr) mit deutscher Beteiligung durchgeführt.²⁰⁶

Insgesamt kann in der letzten Dekade ein Wandel zu thematisch zunehmend breiter aufgestellten und häufig mit Ankervorhaben koordinierten Infrastrukturmaßnahmen konstatiert werden. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass eine stärkere Ausrichtung an nationalen Dezentralisierungsprozessen angestrebt und versucht wird, die lokale Ebene verstärkt mit einzubeziehen, um damit den dauerhaften Betrieb kommunaler Infrastruktur abzusichern, zum Beispiel durch Unterstützungen im Bereich der politischen (etwa Förderung lokaler Mandatsträger*innen) oder der fiskalischen Dezentralisierung (Unterstützung für den Betrieb und Erhalt von Infrastruktur durch nationalstaatliche Mittelzuweisungen).²⁰⁷ Allerdings zeigt sich in den Länderfallstudien, dass es gerade bei solchen besser eingebetteten

¹⁹⁷ In Senegal (1998.6671.6, 2004.6549.2), Sambia (2011.6583.6, 2015.6889.2, 2020.68.393) und Mosambik (2009.6747.1, 2014.6725.7, 2014.7026.9).

¹⁹⁸ „Grüne städtische Infrastruktur im Munizip Beira“ (2016.6731.0), „Küstenstädte als nachhaltige Wirtschaftszentren in Mosambik“ (2018.6747.2) und „Förderung Kommunaler Infrastruktur in der Provinz Sofala“ (2020.6744.5).

¹⁹⁹ Beispielsweise in Senegal Kaolack und Fatick (1998.6671.6, 2001.6639.7, 2005.6587.9).

²⁰⁰ Beispielsweise in Senegal Kaolack und Fatick (1998.6671.6, 2001.6639.7, 2005.6587.9) und Dezentralisierung verbunden mit Friedensförderung in der Casamance (2013.6732.5; Doko20).

²⁰¹ Beispiele in Mosambik: Partnerstädte in der Provinz Sofala (Into28; Doko13); Sambia: Buserminals und Chalimabana (Into03, Into17; Doko22); Senegal: *Maisons du maire* („Häuser der Bürgermeister“) in Kaolack (Into71; Doko21).

²⁰² Andere beschriebene Vorhaben weisen deutliche längere Laufzeiten auf. Beispielsweise wurden bei den KfW-Vorhaben 1998.66.716 und 2004.65.492 in Senegal und 2000.66.100 in Benin zehn und elf respektive zwölf Jahre Laufzeit evaluiert.

²⁰³ Besonders bei langjährigen Vorhaben (beispielsweise Benin: 1997.65.371, 1998.67.169; Senegal: 1998.66.716, 2001.66.397, 2005.65.879) werden Implementierungshindernisse beschrieben aus der Umverteilung von Ressourcen und Kompetenzen im Rahmen der nationalen Dezentralisierungsprozesse, die die Anschlussfähigkeit bestehender Vorhaben und Wirkungen gefährden. Andererseits bergen auch schleppende Fortschritte bei der Umsetzung (beispielsweise Ghana: 1999.65.351, 2001.66.058; Burkina Faso: 2003.66.146) Risiken für die Entfaltung von Wirkungen. Besonders der Konflikt in der Casamance und die Abstimmungen mit der senegalesischen Regierung erschwerten die Implementation der Dezentralisierungsvorhaben in der Region (2004.6549.2; Into11, Into12, Into17).

²⁰⁴ In Ghanas *Medium-Term Development Plans* wird erst mit dem Plan für den Zeitraum 2022 bis 2025 die regionale Ebene in Form von regionalen Koordinierungsräten aufgegriffen. Davor wurde unter anderem wegen einer Staatsorganisationsreform die regionale Ebene wenig berücksichtigt.

²⁰⁵ Beispielsweise in Senegal im Rahmen der Beauftragung des Projekträgers AGETIP (Into11, Into13, Into17).

²⁰⁶ Beispielsweise beim Bau von Straßen und Buserminals in Sambia (Into07, Into19, Into24).

²⁰⁷ Beispielsweise jüngere Vorhaben wie PRODIA in Mosambik sowie „Dezentrale Entwicklung durch kommunale Infrastruktur“ und „Stärkung der Dezentralisierung in Mittelstädten“ in Sambia.

Infrastrukturmaßnahmen vermehrt zu den bekannten Herausforderungen politischer Einflussnahme und fehlender Implementierung anderer Dezentralisierungsschritte kommt.²⁰⁸ Dadurch, dass sowohl die Bereitstellung wie die Wirkungen von Infrastruktur prinzipiell zeitverzögert erfolgen, sind diese noch anfälliger für solche politischen Interventionen.

7.1.6 Die Rolle von „Dezentralisierung Plus“

Neben den in den vorigen Abschnitten beschriebenen Typen von Vorhaben gibt es eine breite Palette sektoraler und thematischer Ansätze, die Überlappungen mit Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung aufweisen und im Rahmen dieser Evaluierung unter „Dezentralisierung Plus“ (Dez+) gefasst werden. So können etwa im Wasser- oder Energiebereich dezentrale Strukturen genutzt werden, um bessere sektorale Wirkungen zu erzielen. Die Leistungen in den jeweiligen Sektoren wiederum vermögen es, den Wert von dezentralen Organisationsstrukturen für die Bevölkerung zu verdeutlichen (Katalysatorwirkung).

Im Rahmen dieser Evaluierung konnte nur eine begrenzte Anzahl solcher Vorhaben untersucht werden. Für diese lässt sich festhalten, dass sie überwiegend lokal begrenzte Wirkungen im Sinne der TdW erzielen. Übergeordnete Wirkungen hin zu mehr Dezentralisierung treten nur selten und/oder zeitweise auf.²⁰⁹

Sowohl die thematische Vielfalt der unter Dez+ gefassten Vorhaben als auch ein heterogenes Bild der Wirksamkeit erschweren eine Gesamtbewertung. In der Bewertung werden an dieser Stelle deshalb sektorspezifische Komponenten weitgehend ausgeklammert und lediglich typische Wirkungen hinsichtlich der TdW dieser Evaluierung analysiert.

Dez+-Vorhaben werden in der Regel ebenfalls mithilfe verschiedener Finanzierungsformen der FZ implementiert – von sektoralen Finanzierungstöpfen bis hin zu projektbezogenen Finanzierungen. Dabei konnten keine über unmittelbar den Sektor hinausgehenden systemischen Wirkungen für Dezentralisierung festgestellt werden. Der Fokus der Vorhaben liegt primär auf fachlichen Zielsetzungen, ohne übergeordnete Strukturreformen der rechtlichen oder der institutionellen Rahmenbedingungen für Dezentralisierung beeinflussen zu können.²¹⁰ Darüber hinaus war es genauso wenig möglich, eine Katalysatorwirkung für die Akzeptanz dezentraler Organisationsstrukturen bei der Bevölkerung zu konstatieren.

Ein anschauliches Beispiel dafür stellt die Unterstützung für Sambias Wasser- und Sanitärversorgung ab 2008 dar, mit der gleichermaßen dezentrale Strukturen gestärkt werden sollten.²¹¹ Vor allem aufgrund mangelnder staatlicher Selbstbeteiligung (infolge fehlender *Ownership*) wurde hier ein sektoraler Finanzierungsansatz – inklusive Aufbau und Betrieb kommunaler Wasserversorger – schrittweise zurückgefahren, bis nur noch eine kleinteilige, direkte Projektsteuerung auf Ebene ausgesuchter mittelgroßer Städte übrig blieb (Int109, Int110). Im Zuge dessen wurden ebenfalls die Vorhabenziele so angepasst, dass von einer selbsttragenden Versorgung mit Basisdienstleistungen durch die Kommunen Abstand genommen wurde. In den Fortschrittsberichten der Vorhaben wird nunmehr positiv das Erreichen sektoraler Ziele festgestellt (Doko26, Doko27) – allerdings kaum Wirkungen im Dezentralisierungsbereich. So erreichten GIZ²¹² und KfW-Vorhaben²¹³ gemeinsam verbesserte rechtliche/institutionelle Rahmenbedingungen für Wasserressourcenmanagement, eine direkte Reduktion von Wasser- und Sanitärarmut sowie positive wirtschaftliche und gesundheitsversorgungstechnische Effekte.²¹⁴ Die gegründeten

²⁰⁸ Beispielsweise war in Mosambik Dezentralisierung seit 1994 ein explizites Ziel der Regierungspartei, doch seitdem wurde der Prozess zunehmend verschleppt (Weimer und Carrilho, 2017; Forquilha, 2020; Into28, Into32, Into36; Doko29–031).

²⁰⁹ Beispielsweise im Sinne von Co3 „Zunehmend freundlicher legislativer Rahmen für Dezentralisierung“ im Wassersektor Sambias (2008.2222.1).

²¹⁰ Obgleich sie diese teilweise ausdrücklich als Herausforderungen betonen. Vgl. „Bewertung der Wirkungen und Risiken“ in „Stärkung demokratischer Governance-Strukturen“ (Doko23) und „Fehlen von Rechenschaftsmechanismen“ (Doko24, Doko25).

²¹¹ Weitere Beispiele aus den Fallstudienländern sind das KfW-Vorhaben „Ländliche Wasserversorgung IV“ (2001.6606.6) in Ghana.

²¹² Wassersektorreform (2008.2222.1).

²¹³ Unterstützung des nationalen Sektorreformprogramms für die städtische Wasser- und Sanitärversorgung (2008.6661.4).

²¹⁴ Nach der Abwicklung der TZ-Maßnahme dauerte die FZ-Maßnahme noch bis 2022 an. Neben dem erreichten Programmziel der Bereitstellung eines nachhaltigen und gleichberechtigten Zugangs zu sauberem Trinkwasser blieben andere Zielsetzungen, insbesondere hinsichtlich Betriebskostendeckung der CUs, Reduzierung der Wasserverluste und Versorgungsunterbrechungen, unerfüllt.

kommerziellen Versorgungsunternehmen (*Commercial Utilities*, CUs) als kommunale Einrichtungen stärkten lokale Basisdienstleistungen, ohne jedoch nachhaltige Impulse für die nationale Dezentralisierungsreform zu generieren oder auf weitere fiskalische und politische Dezentralisierung einzuwirken.

In der Verknüpfung von Dezentralisierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel verdeutlichen Vorhaben mit Küstenschutzkomponenten in Mosambik²¹⁵ das Potenzial für eine Katalysatorwirkung von Dezentralisierungsansätzen. So stärken die Vorhaben in Gebieten mit schwacher (zentral-)staatlicher Präsenz die lokalen Kapazitäten und partizipativen Planungsprozesse durch sektorale Ansätze. Beispielsweise konnte in Mosambik im Rahmen des Wiederaufbaus nach dem Orkan im März 2019²¹⁶ und durch Maßnahmen zum Küstenschutz (Doko24) die lokale Selbstverwaltung gestärkt werden, insbesondere durch Bürger*innenbeteiligung in den Förderentscheidungen und die Unterstützung von Planungs- und Vergabeprozessen.²¹⁷

Die beiden Beispiele verdeutlichen, dass Dez+-Vorhaben so angepasst werden können, dass mit ihnen eine effektive Erreichung sektoraler Ziele möglich ist. Eine Überschreitung lokal begrenzter Wirkungen gerade hinsichtlich einer Stärkung von Dezentralisierungsprozessen gelingt aber nur dann, wenn förderliche Rahmenbedingungen und vor allem politische Unterstützung durch die Zentralregierung vorhanden sind. Da dies selten der Fall ist, stagnieren sie regelmäßig im Erreichen lokal begrenzter, temporärer Wirkungen.

7.2 Impact

Ein Impact von Vorhaben deutscher EZ zur Unterstützung von Dezentralisierung lässt sich nur selten belegen. Dies gilt für übergeordnete Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der unterstützten Länder ebenso wie für Demokratisierungsbeiträge. Es haben sich im Zuge der Evaluierung zudem keine Belege dafür gefunden, dass Maßnahmen für Dezentralisierung Konflikte reduzieren konnten. Lediglich vereinzelte Beiträge zu förderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für Dezentralisierung und zur lokalen politischen Teilhabe lassen sich festhalten. Mehrere Fallstudienländer zeigen jedoch auch, dass Dezentralisierungsprozesse teilweise sogar dazu genutzt wurden, die politische Teilhabe subnationaler Einheiten zugunsten stärkerer Kontrollelemente der Zentralregierung abzubauen.²¹⁸ Ein möglicher Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung durch die Schaffung von und die Einzahlung in performancebasierte Fonds, die an subnationale Einheiten ausgeschüttet werden, ist plausibel, er trat aber nur zeitweise auf und ist in diesen Fällen aufgrund einer Vielzahl miteinander interagierender Variablen nicht attribuierbar.

Dezentralisierungsmaßnahmen werden verstärkt in andere Kernthemen und Förderbereiche des BMZ eingebettet, die auf systemische Wirkungen ausgerichtet sind („Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“, „*Good Governance*“), jedoch sind sie gleichzeitig zunehmend auf die subnationale und kaum auf die nationale Ebene fokussiert. Die Erkenntnis, dass es sich bei staatsorganisationalen Veränderungsprozessen

²¹⁵ Beispielsweise Küstenstädte als nachhaltige Wirtschaftszentren (2018.6747.2) und grüne städtische Infrastruktur im Munizip Beira (2016.6731.0) sowie Komponenten in der Küstenstadt Beira der Vorhaben PRODIA I (2009.6747.1) und II (2014.6725.7) in Mosambik. Ein weiteres Beispiel ist die Förderung klimaresilienter dezentraler Infrastruktur (2018.6749.8) in Sambia.

²¹⁶ PRODIA II: Wichtige Infrastrukturprojekte an der Ostküste Mosambiks wie Märkte, Wasserversorgung, Brücken und Gebäude für Munizipien.

²¹⁷ So in den Zielgemeinden (PRODIA I: Catandica, Chimoio, Gondola, Inhambane, Massinga und Vilanculo; PRODIA II: Beira, Dondo, Gorongosa, Manica, Marromeu, Maxixe, Nhama-tanda, Quissico und Sussundenga) sowie in den ihnen umliegenden ländlichen Gebieten. Küstenstädte: Maxixe und Inhambane. Trianguliert mit Interviews (Into34, Into58).

²¹⁸ So zeigen Rezentralisierungstendenzen in Ghana, Mosambik und zuletzt Burkina Faso, wie Zentralregierungen die Unterstützung lokaler Regierungsführung und -verwaltung zunehmend zu Kontrollzwecken nutzen. Diesen Trend konnte die deutsche EZ nicht umkehren.

wie Dezentralisierung um genuin politische Themenfelder handelt, führte nicht zu einer Intensivierung des politischen Dialogs und nationalstaatlicher Beratung. Stattdessen wurde versucht, bessere technische Lösungen zu finden. Wie die Ergebnisse unter Effektivität (siehe Abschnitt 7.1) und ebenso unter Relevanz (siehe Kapitel 5) zeigen, ist die Wirksamkeit allerdings stark beeinflusst vom (fehlenden) politischen Willen der Zentralregierungen in den Partnerländern sowie günstigen Gelegenheiten (*windows of opportunity*) (Kohl, 2023), in denen kurzfristig mehr politische Bereitschaft für Dezentralisierungsmaßnahmen im umfassenden Sinne vorhanden ist. Die deutsche EZ ist im Beobachtungszeitraum jedoch kaum in der Lage gewesen, solche Gelegenheiten zu nutzen.

Impact lässt sich nur punktuell im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf der lokalen Ebene verzeichnen. So können in allen Fallstudienländern Verbesserungen der Leistungsfähigkeit unterstützter subnationaler Gebietskörperschaften nachgewiesen werden, wobei besonders die Kapazitätssteigerungen in den Interviews mit Partnern regelmäßig hohe Wertschätzung erfuhren. Das Hauptbetätigungsfeld der deutschen EZ der letzten Jahre – die Erhöhung von verfügbaren Mitteln auf subnationaler Ebene auf Basis von Leistungskriterien – zeigt dabei konkrete Erfolge im Erreichen besserer Performanz. Allerdings erreichen diese Verbesserungen schnell ein Plateau, auf dem sie dann stagnieren.²¹⁹

Es ist außerdem plausibel, dass die deutsche EZ durch ihr kontinuierliches Engagement und den Druck einer Vielzahl von ihr geförderter Expert*innen einen Beitrag dazu leistete, dass in vielen Ländern seit den 2000er Jahren überhaupt regelbasierte

Zahlungen an subnationale Gebietskörperschaften in nennenswertem Umfang stattfinden. Diese reichen jedoch nicht aus, und die zentralstaatlichen Zuweisungen stagnieren oft auf geringen Sockelwerten. So erreicht Ghana eine Verteilung von gerade einmal 5 Prozent der Steuereinnahmen an die subnationale Ebene (Chilala und Valogo, 2018), und Mosambik weist lediglich punktuell messbare Fortschritte in der Finanzierung lokaler Partnergemeinden auf.²²⁰ Nur Sambia stockte den existierenden CDF als Hauptinstrument für die Finanzierung subnationaler Regierungsführung in der neuen Legislaturperiode (unter Präsident Hichilema seit 2021) substanziell auf.²²¹

Hinsichtlich der Verbesserung der Mittelverfügbarkeit auf der subnationalen Ebene sind insbesondere die teilweise erfolgreiche Umsetzung regelbasierter Auszahlungen an subnationale Gebietskörperschaften durch Fonds²²² und Infrastrukturmaßnahmen für die Steigerung von Eigeneinnahmen (siehe Abschnitt 7.1.5) bemerkenswert. Dank dieser Schritte konnte die konträre politische Einflussnahme auf die lokale Mittelausstattung verringert, wenn auch nicht gänzlich unterbunden werden.²²³ Ergänzend dazu sind punktuelle Verbesserungen der Dienstleistungserbringung in Pilot- und Partnerdistrikten sowie Munizipien in Sambia und Mosambik²²⁴ dokumentiert.

Neben diesen begrenzten Belegen für lokalen wirtschaftlichen und sozialen Impact fallen nachweisliche Wirkungen im Bereich der Demokratieförderung noch spärlicher aus. So lassen sich bisweilen Erfolge bei der Stärkung demokratisch gewählter Amtsträger*innen²²⁵ identifizieren, und punktuell gelingt ebenfalls die Einbindung der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene.²²⁶ Eine verstärkte Rechenschaftspflicht

²¹⁹ Dies wurde unter anderem in Ghana nachgewiesen (Janus, 2014: 49). Genereller zum gleichen Thema Steffensen (2010).

²²⁰ In Mosambik sind unterstützte Munizipien wie Beira, Marromeu, Angoche, Ilha de Moçambique und Angoche Beispiele für bessere fiskalische Dezentralisierung und gewachsene verfügbare Mittel auf lokaler Ebene (Doko13). Dies wurde vor allem durch Steigerung der Eigeneinnahmengenerierung erreicht. Jedoch hindern Kapazitätsprobleme diese Einrichtungen daran, ihr fiskalisches Potenzial auszuschöpfen, sodass der größte Teil davon nach wie vor ungenutzt bleibt (Nguenha, 2024). Ähnliche Wirkungen konnten für Partnergemeinden in Ghana (Doko08–010) und Kamerun (2010.2034.6) festgestellt werden.

²²¹ Eine gesetzlich verankerte Steigerung der jährlich verfügbaren Mittel von 700.000 auf 36,6 Millionen Kwacha pro Wahlbezirk, um damit die Entwicklung der bisherigen Fokusebene der darüberliegenden Distrikte zu finanzieren, bedeutete eine Vervielfachung des Budgets (Sambia, 2024).

²²² Einführung von Finanzierungsschlüsseln mit objektiv nachvollziehbaren Kriterien und Kontrollelementen. Siehe Abschnitt 7.1.3.

²²³ Einflussnahme beziehungsweise Aushelbelung von vereinbarten Kriterien, Manipulation von Transfers etc. Siehe Abschnitt 7.1.3.

²²⁴ Beispielsweise Choma und Mazambuka in der Southern Province von Sambia oder Beira in der Provinz Sofala in Mosambik.

²²⁵ So unterstützt die KfW in Sambia bereits seit 2011 Parlamentarier*innen (2011.6656.0).

²²⁶ Beispielsweise durch partizipative Planungsprozesse in Partnergemeinden in Sambia (Southern Province: 2011.2154.0, 2014.2074.4; Doko12) und Mosambik (Doko23–025). Diese Ausrichtung an Zielen der demokratischen und inklusiven Regierungsführung (DIG-Kennung) bestätigt sich breiter in circa 80 Prozent der Vorhaben des rekonstruierten Dezentralisierungsportfolios (66,7 Prozent mit DIG 2 als Hauptziel, 12,8 Prozent mit DIG 1 als Nebenziel; siehe Kapitel 3).

lokaler Strukturen lässt sich trotzdem nur selten festmachen.²²⁷ Zudem stehen viele Partner- und Pilotgemeinden vor Problemen der Mangelverwaltung. So stellt sich vor allem die Bürger*innenbeteiligung in entlegenen Gemeinden als eine besondere Herausforderung dar, weil sie finanziell mangelhaft ausgestattet sind und unter Kapazitätsengpässen²²⁸ leiden. Mit wenigen Ausnahmen kontinuierlicher Unterstützung wie Beira in Mosambik oder der Southern Province in Sambia bleibt ein Beitrag zur politischen Dezentralisierung und Stärkung lokaler demokratischer Strukturen durch die deutsche EZ zwar punktuell plausibel, aber kaum nachweisbar.²²⁹

Über diese Einzelfälle hinaus lassen sich keine weiteren Belege für übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen feststellen, was sich auf zwei wesentliche Gründe zurückführen lässt: Zum einen wirken sich die bereits im Zusammenhang mit der Effektivität genannten schwierigen Rahmenbedingungen auch – und noch stärker – hemmend auf den Impact aus. Zum anderen mangelt es an systematischer Evidenz für Wirkungen, insbesondere auf der Impact-Ebene. Trotz bisweilen 30-jähriger Tätigkeit in denselben Interventionsregionen beschränken sich Nachweise von Vorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierung auf oft anekdotische Evidenz aus einzelnen Kommunen.²³⁰

Die wichtigste, bislang weitgehend unerfüllte Rahmenbedingung für Impact durch Unterstützungsmaßnahmen von Dezentralisierung ist eine Reformbereitschaft zentralstaatlicher Akteure in den Partnerländern. Die *Ownership* der Partnerregierungen im Bereich der Dezentralisierung reicht aber regelmäßig nur für Dekonzentration aus, nicht für Delegation oder gar Devolution. Trotz kurzweiliger Erfolge auf der lokalen Ebene entsteht so oftmals lediglich eine „*phony decentralization*“ (Mhandu, 2021): Die verbesserte Durchdringung des Staatsgebiets geht einher mit einer gefestigten Kontrolle subnationaler Gebietskörperschaften durch nationale Staatseliten, während weiterführende wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungen weit hinter den Erwartungen zurückbleiben.²³¹

Eine Folge der fehlenden politischen Unterstützung der Zentralregierungen ist die fast durchgängig zu geringe finanzielle Mittelausstattung subnationaler Gebietskörperschaften. Die deutsche EZ sucht dieses Problem (neben den erwähnten performancebasierten Fondszahlungen) gleichfalls mit technischer Hilfe bei der Generierung von Eigeneinnahmen durch subnationale Einheiten zu beheben.²³² Letztlich bleiben diese Versuche jedoch in ihren Wirkungen limitiert, weil Zentralregierungen entweder keinen geeigneten Rahmen dafür zulassen oder sogar aktiv in erfolgreichen Vorhaben intervenieren.²³³

²²⁷ Rechenschaft wurde beispielsweise durch partizipative Elemente in der Planung in Kamerun verbessert, wo „die Bevölkerung durch effektive Dezentralisierung größere Partizipationsmöglichkeiten erhalten“ hat (2010.2034.6), sowie öffentlich zugängliche Berichte (Ghana: 2012.2108.4, Benin: 2010.2029.6) und digitale Informationsportale (Ruanda: 2017.2025.9, Sambia für CDF).

²²⁸ Beispielsweise Strafversetzung oder intransparente Entscheidungen über Versetzung von trainierten Mitarbeitenden durch zentrale Verteilungszentren für staatliche Bedienstete.

²²⁹ In der Stadt Beira in Mosambik wurde die mehrdimensionale Unterstützung der deutschen EZ von anderen Gebern als Positivbeispiel für Wirksamkeit hervorgehoben (Into35, Into49, Into58). In Sambia zeigt sich der Effekt in der Southern Province bei der direkten Unterstützung für Constituency Houses zur Stärkung parlamentarischer Kontrolle (2011.665.60) und Förderung der Bürger*innenbeteiligung auf lokaler Ebene für eine Stabilisierung („*from the bottom up*“; 2011.2154.0; Into01, Into02, Into06).

²³⁰ Entgegen bestehenden Handreichungen, beispielsweise zu rigoroser Wirkungsevaluierung in Governance-Vorhaben der GIZ (von Schiller, 2020) oder „Lernen aus Ex-post-Evaluierungen“ der KfW (Dörrbecker, 2023), existieren fast keine Baseline-Datenerhebungen (in einem Fall gab es eine Baseline-Erhebung, die aber bewusst nicht durch eine zweite Erhebung nach Projektende komplettiert wurde). Ein einziges Vorhaben (in Mosambik) wurde mit einem *Randomized Controlled Trial* in einer spezifischen Komponente evaluiert (von Schiller, 2020). Ansonsten wurden Daten zur Wirkungsmessung nur punktuell und ohne Abstimmung zwischen Gebern erhoben und bieten keine Vergleichswerte (beispielsweise durch eine systematische Datenerhebung auch in nicht unterstützten Einheiten).

²³¹ Beispiele in den Fallstudienländern. Mosambik: Bremsen des Dezentralisierungsprozesses durch die Regierungspartei (*gradualismo*) und Untergrabung der erreichten Fortschritte (Into28, Into30, Into31; Doko11); Senegal: Abwicklung der Vorhaben in der Region Casamance (Int111–113; Doko20, Doko21); Ghana: Einflussnahmen auf Verteilungsmechanismen und erfolgreich pilotierte Komponenten zur Generierung von Eigeneinnahmen (Into80, Into81; Doko02, Doko06).

²³² Die Erfolge in Ghana (dlRev und DDF) sowie Mosambik (Unterstützung von Reformen und Munizipien) wurden allerdings regelmäßig durch politische Einflussnahme konterkariert. So wurde in Ghana beispielsweise die vereinbarte Komponente zur Generierung von Eigeneinnahmen auf lokaler Ebene aus dem Vorhaben GovID – nach erfolgreicher Pilotierung – mit der Unterstützung der federführenden Ministerien erfolglos an ein privatwirtschaftliches Konsortium übertragen.

²³³ So im Falle der staatlichen Aneignung und späteren Abwicklung der Gebäudesteuersoftware dlRev in Ghana (zum Beispiel Into80, Into81, Into85).

Besonders problematisch erscheint dieser fehlende politische Wille beziehungsweise das mangelnde politische Interesse an Dezentralisierung vor dem Hintergrund der Wirksamkeitsdebatte der EZ (siehe Zeitstrahl in Abschnitt 2.1.2). Seitdem ist die politische *Ownership* von Partnerregierungen maßgeblich für die Unterstützung deutscher EZ. Und auch Partnerregierungen fordern seit einigen Jahren zunehmend selbstbewusst vor allem finanzielle Förderung ohne (weitere) technische Begleitkomponenten – so etwa in Ghana (Into80, Into81, Into85; Doko32), Sambia (zum Beispiel Into02, Into03, Into10) und jüngst ebenso Burkina Faso (zum Beispiel Into125–127), – während sie gleichzeitig getroffene Vereinbarungen immer wieder nicht einhalten oder aushöhlen.

Die Anpassungen der deutschen EZ an die Herausforderungen politischer Einflussnahme von Partnerregierungen lassen übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen von Dezentralisierungsmaßnahmen immer mehr in die Ferne rücken. Trotz der Vielfalt an Vorhaben ist den Anpassungen zumeist gemein, dass sie lediglich auf Vorhabenebene stattfinden und dort zu einem Rückzug auf die subnationale Ebene oder zu einer Schmälerung der Ziele führen. Dabei wird der politische Rahmen als externe Herausforderung behandelt und nicht zum Gegenstand der Kooperation gemacht. So zeigt sich etwa in Ghana, wie unilaterale Änderungen der Vereinbarungen zur Steigerung der Eigeneinnahmen von MMDAs durch das federführende Ministerium zu einem deutlich reduzierten Zielhorizont und Umfang des Folgevorhabens führten.²³⁴ In Mosambik wurde des GFG-Vorhabens (BGF) durch die vielfachen Anpassungen der Zielsetzungen, die durch die Koordination mit reformunwilligen Ministerien nötig wurden, dauerhaft ausgebremst.²³⁵

Wie solche auf politischer Einflussnahme beruhenden Anpassungen dazu führen, dass der Anspruch auf übergeordnete Wirkungen aufgegeben wird, lässt sich am Beispiel Mosambik illustrieren. So beabsichtigte die deutsche EZ eine Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses als wichtigen Bestandteil des Friedensabkommens zwischen FRELIMO und RENAMO (siehe Kapitel 5). Jedoch hielt sich die Regierungspartei nicht an die Vereinbarungen und versah den Prozess, der vor allem der Konfliktreduktion dienen sollte, mit weitreichenden Kontrollelementen.²³⁶ Durch diese Einflussnahme konnten keine der erhofften Wirkungen erzielt werden (Into28, Into36, Into44; Doko11). Dennoch gingen die Unterstützungsmaßnahmen weiter, jedoch dann nur noch auf subnationaler Ebene.

Diese Art des Rückzugs von Ankervorhaben in eine *Local-Governance*-Nische ist in vielen Ländern zu beobachten und verschärft zusätzlich das Problem der fehlenden *Ownership* der Partnerregierungen: So können lokale Erfolge selten auf höhere systemische Ebenen skaliert werden. Evidenz für eine fehlende Übertragbarkeit zeigt sich insbesondere in der Diskrepanz zwischen Zielsetzungen und Wirkungen auf der Impact-Ebene analysierter Evaluierungen.²³⁷ Da Ankervorhaben in allen Fallstudienländern von Pilot- und Partnergemeinden sowie subnationalen Gebietskörperschaften ausgehen, verschärft dieses Vorgehen das ohnehin vorhandene Problem der Skalierung (*up-scaling*) nochmals (zum Beispiel Into10, Into28, Into88). So konnte in keinem Fallstudienland im bisherigen Zeitverlauf eine nennenswerte Skalierung von Pilotvorhaben festgestellt werden.

²³⁴ Von GovID zu PAIReD (Into80, Into81, Into88).

²³⁵ Letztlich wurde der Fokus der dritten Phase dieses Vorhabens auf die Generierung von Eigeneinnahmen auf Ebene der Munizipien gelegt, nachdem die zentralstaatlichen Zuweisungen anhaltend zu gering ausfielen.

²³⁶ Die Zentralregierung führte Parallelstrukturen auf der Provinzebene ein, mit der die demokratisch gewählten Provinzminister*innen den von der Zentralregierung entsandten Staatssekretär*innen de facto unterstellt wurden (Forquilha, 2020).

²³⁷ In 80 Prozent der analysierten Evaluierungsberichte gibt es Hinweise auf Impact-Ziele in wirtschaftlicher Entwicklung, aber in nur 40 Prozent Belege dafür. Hinsichtlich Armutsbekämpfung ist die Diskrepanz zwischen Anspruch (53 Prozent) und nachgewiesener Wirkung (17 Prozent) noch größer. In lediglich 3 Prozent der analysierten Evaluierungen lassen sich Demokratisierungswirkungen belegen.

8.

NACHHALTIGKEIT

Angesichts der langen Zeitspanne deutscher Unterstützungsmaßnahmen im Themenfeld Dezentralisierung wurde in der Evaluierung ein besonderes Augenmerk auf dauerhafte Wirkungen im Outcome-Bereich gelegt. Die zu erwartende Aussagekraft konnte allerdings nur teilweise eingelöst werden, weil die deutsche EZ über Monitoring und Evaluationen dafür keine hinreichende Datenbasis liefert. So sind längere Zeitreihenvergleiche mit unterschiedlichen Datenpunkten und Kontrollgruppen in keinem der Fallstudienländer möglich gewesen. In der Evaluierung wurden stattdessen qualitative Methoden wie Inhaltsanalysen und langfristige Portfolioübersichten (siehe Abschnitt 2.2) genutzt. Zudem lag ein Fokus auf Interviews mit Expert*innen in den Partnerländern, die den Verlauf sowohl der Dezentralisierungsprozesse als auch der deutschen Unterstützungsmaßnahmen über einen langen Zeitraum beurteilen können.²³⁸

Die Ergebnisse der Untersuchung zur Nachhaltigkeit zeigen, dass **Wirkungen der deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung kaum dauerhaft** sind. Eine institutionelle

und rechtliche Verankerung von Dezentralisierung mithilfe deutscher Beiträge gelingt im Zeitverlauf und in der Breite nur in geringem Maße.²³⁹ Ein Beitrag deutscher Unterstützungsmaßnahmen zur Verbesserung der Ausgangslage für Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften kann immerhin teilweise nachgewiesen werden. Insgesamt ist die Nachhaltigkeit der Maßnahmen vor allem deshalb stark eingeschränkt, weil zentralstaatliche Initiativen und Impulse für die nötige Ressourcenausstattung kommunaler Gebietskörperschaften weitgehend fehlen, ebenso wie rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für eine umfassende Dezentralisierung.

Das Kapitel ist in zwei Abschnitte gegliedert, die sich an den beiden Anspruchsniveaus orientieren. In Abschnitt 8.1 wird die Frage der institutionellen Verankerung von Dezentralisierung behandelt, während in Abschnitt 8.2 untersucht wird, ob Maßnahmen zu einer dauerhaften Steigerung von Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften geführt haben.

Die Bewertung der Nachhaltigkeit der deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung orientiert sich an folgenden Anspruchsniveaus:

Evaluierungsfrage 5: Inwiefern sind die Wirkungen der deutschen EZ-Unterstützung dauerhaft?

- **Anspruchsniveau 1:** Dezentralisierung wird durch deutsche Unterstützungsmaßnahmen rechtlich und institutionell verankert.
- **Bewertungsmaßstab:** Die Maßnahmen haben zur Verabschiedung und Umsetzung eines Rechtsrahmens oder legislativer Akte geführt, der beziehungsweise die Dezentralisierung begünstigen.
- **Anspruchsniveau 2:** Durch deutsche Unterstützungsmaßnahmen wird die Ausgangslage für Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften verbessert.
- **Bewertungsmaßstab:** Die subnationalen Gebietskörperschaften verfügen über ein nachweisbar und dauerhaft höheres Maß an Kapazitäten und Ressourcen als vor der Intervention.

²³⁸ Die Bewertung findet auf Grundlage von Interviews mit BMZ-Länder- und IZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen auf nationaler und subnationaler Ebene sowie lokalen Mandatsträger*innen statt. Zudem wurden Vor-Ort-Besichtigungen von lokalen Verwaltungseinheiten und gewählten Vertretungen sowie Infrastruktureinrichtungen vorgenommen. Die Ergebnisse werden trianguliert mit dem in Kapitel 4 vorgestellten Wissensstand und einer Dokumentenanalyse von Vorhabendokumenten, Projektevaluierungen und nationaler Legislation.

²³⁹ Der rechtliche Aspekt bezieht sich dabei auf rechtlich abgesicherte klare Zuständigkeiten, rechtlichen Schutz von Errungenschaften oder Ähnlichem. Hingegen gibt es eine ganze Reihe von Beispielen, in denen die GIZ etwa bei der Erstellung von Planungsdokumenten von Regierungen mitgewirkt hat. In diesen wird teilweise auch die Übertragung von Kompetenzen vorgesehen, aber häufig nicht umgesetzt. Eine Nachhaltigkeit ist in solchen Fällen ansatzweise gegeben.

8.1 Institutionelle und rechtliche Verankerung von Dezentralisierung

Eine institutionelle und rechtliche Verankerung von Dezentralisierung in den Partnerländern mithilfe deutscher Beiträge gelingt im Zeitverlauf nur in geringem Maße. Erfolgreich konnte fast in allen unterstützten Ländern ein legislativer Rahmen für Finanzierungsschlüssel zur Auszahlung an subnationale Ebenen geschaffen werden. Zudem gelang es punktuell auch, über die kontinuierliche Begleitung von Gesetzgebungsprozessen und Dezentralisierungsstrategien einen Beitrag zu einem dezentralisierungsförderlicheren rechtlichen Rahmen zu leisten. Allerdings reichen die tatsächlichen Auszahlungen durchgängig nicht aus, um die subnationalen Einheiten im Verhältnis zu den ihnen übertragenen Aufgaben adäquat auszustatten. Gleichmaßen fehlt insgesamt in den meisten Ländern eine institutionelle Verankerung, gerade hinsichtlich politischer Dezentralisierung. Legislative und insbesondere verfassungsrechtliche Vorgaben fallen entweder so vage aus, dass sie von der jeweiligen Zentralregierung lediglich zu administrativer Dezentralisierung genutzt werden, oder sie werden nicht implementiert respektive sogar durch andere Gesetze konterkariert. So liegen alles in allem nur selten förderliche legislative Rahmenbedingungen vor, sodass das Anspruchsniveau kaum erfüllt wird.

Zunächst kann konstatiert werden, dass sich dank EZ-Maßnahmen speziell der Rahmen für nach objektiven Kriterien festgelegte Auszahlungen an subnationale Gebietskörperschaften im Beobachtungszeitraum verbessert hat. Angesichts der zuvor vielfach vorhandenen Willkür zentralstaatlicher Institutionen, die subnationalen Ebenen – Provinz- oder Distriktregierungen – oft nur dann Unterstützung gewährten, wenn sie sich linientreu verhielten, ist dies ein Fortschritt.

Eine wesentliche Einschränkung besteht jedoch darin, dass die Zahlungen fast durchweg nicht ausreichen, damit die subnationalen Gebietskörperschaften ihre Aufgaben und Funktionen wahrnehmen können. Der Versuch, die Zuwendungen zu erhöhen und/oder die Eigeneinnahmen auf lokaler Ebene strukturell zu verbessern, misslang bisher in der Regel.²⁴⁰ Gründe dafür sind, dass einerseits zentralstaatliche Auszahlungen hinter den

zugesagten Zielwerten zurückbleiben und es andererseits gerade die Kapazitäten sozioökonomisch schlechter gestellter Kommunen übersteigt, Steuern und Abgaben zu erheben. Ein rechtlicher oder institutioneller Rahmen, in dem diese Mankos schrittweise und anhaltend behoben werden könnten, ist – mit Ausnahme von Sambia – in keinem der untersuchten Länder geschaffen worden.

Den Regelfall in Subsahara-Afrika stellen Staaten dar, in denen nur vereinzelte Schritte in Richtung einer umfassenden Dezentralisierung gegangen worden sind. Diese erschöpfen sich weitgehend in der administrativen Dimension und einer (nicht ausreichenden) fiskalischen Grundausstattung, wie zuvor beschrieben. Weitere Übertragungen von Kompetenzen und Mandaten sind entweder gar nicht vorgesehen oder werden wegen fehlender Verbindlichkeit nicht durchgeführt. In einigen Staaten (wie in Mali, Niger oder Burkina Faso) sind seit Militärputschen sogar Dezentralisierungsschritte zurückgedreht und subnationale Vertretungen unter die engmaschige Kontrolle der militärischen Machthabenden gestellt worden. Im Ganzen hat diese Gemengelage dazu geführt, dass das Entwicklungsversprechen von zunehmender Dezentralisierung bei politischen Verantwortlichen in Subsahara-Afrika gelitten hat (Int064, Int108, Int119), obwohl gerade die fehlenden Umsetzungsschritte in Richtung einer Verankerung von Dezentralisierung und der Versuch anhaltender Kontrolle mit ausschlaggebend sind für die Desillusionierung.

In Mosambik ist die Bilanz der rechtlichen und institutionellen Verankerung eines förderlichen Dezentralisierungsrahmens besonders ernüchternd. Im Zuge der vermeintlichen graduellen Übertragung von immer mehr Kompetenzen und der Abhaltung von Wahlen auf lokaler Ebene gab es mehrfache Rückschläge, speziell bei der Einführung von Kontrollelementen in den Dezentralisierungsprozess durch die Regierungspartei und durch die Absage von Wahlen auf Distriktebene. Nachhaltigkeitspotenziale liegen immerhin hinsichtlich des von der deutschen EZ seit langer Zeit unterstützten *Tribunal de Contas* (ehemals *Tribunal Administrativo*) vor, das als ein wichtiger Akteur auf zentralstaatlicher Ebene Rechenschaft und Transparenz einklagen kann (und dies punktuell auch bereits getan hat) (Doko44; Into28, Into34, Into64). Derzeit ist insgesamt aber nicht erwartbar, dass die seit der Unabhängigkeit an der Macht befindliche Regierungspartei

²⁴⁰ Die üblichen Fondsfinanzierungen sind bis auf die jüngste Ausnahme des CDF in Sambia und des DDF in Ghana auf einem niedrigen Niveau geblieben. Hinsichtlich der Eigeneinnahmen waren die Erfolge entweder überschaubar (zum Beispiel Unterstützung für Generierung von Eigeneinnahmen in Beira (vgl. Weiler [2023])) oder nur zeitweise vorhanden, wie in Ghana bei der Einführung einer Gebäudesteuersoftware (dLRev), die zunächst deutliche Zuwächse bei den Eigeneinnahmen in Distrikten erzeugte, dann aber in einem intransparenten Verfahren von der Regierung übernommen und letztlich beendet wurde.

FRELIMO den rechtlichen oder den institutionellen Rahmen wesentlich dezentralisierungsförderlicher gestaltet, als dies in den letzten Dekaden der Fall war, selbst wenn dies den inneren Frieden im Land gefährdet (siehe Kapitel 5).

Das sambische Beispiel zeigt währenddessen, dass die beschriebenen negativen Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeit durchbrochen werden können. Nachdem es jahrelang trotz guter rechtlicher Voraussetzungen am politischen Implementierungswillen gefehlt hatte, ist in den letzten Jahren auf Grundlage eines besseren verfassungsrechtlichen Rahmens und im Zuge einfacher Gesetze und Verordnungen ein Prozess der politischen und fiskalischen Dezentralisierung vorangetrieben worden (siehe Kapitel 5 und 7). Dieser Prozess wurde dauerhaft von der deutschen TZ begleitet, etwa durch die Formulierungen von Strategien oder die Unterstützung und Vernetzung von dezentralisierungsfreundlichen Akteuren und Institutionen. Der Hauptgrund für den veränderten Reformanspruch und Implementierungswillen der Regierung liegt in der politischen Ökonomie der aktuellen Regierungspartei (siehe Kapitel 5).

Gegen eine Erosion des verbesserten Rahmens in Sambia sprechen einerseits rechtliche Hürden und andererseits, dass die subnationalen Vertreter*innen und Abgeordneten der Wahlkreise hinzugewonnene Handlungsspielräume vermutlich bewahren wollen. Die größte Bedrohung für die eingeleiteten Schritte liegt in der schwierigen ökonomischen (Haushalts-)Lage und damit verbundener möglicher Desillusionierungen bei zu großer Erwartungshaltung auf subnationaler Ebene. Zudem besteht die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung durch den Machtzugewinn der Wahlkreisabgeordneten des nationalen Parlaments.

Auch im Senegal haben politische Impulse der Zentralregierungen der letzten Jahre zur Übertragung von mehr Aufgaben und Kompetenzen auf die subnationale Ebene geführt (vor allem durch *Acte 3 de la décentralisation 2013–2024*; *Acte 4 ab 2025*). Zudem knüpfen aktuelle Vorgaben und Strategien teilweise an Ansätzen an, die von der deutschen EZ in den Fokusregionen Kaolack, Fatik und Casamance in den 2000er Jahren begleitet wurden.²⁴¹ Dies verharret

zwar weitgehend im Rahmen administrativer Dezentralisierung, stellt aber dennoch einen substanziellen Wandel zur zentralistischen Politik vergangener Jahre dar. Da sich die deutsche EZ jedoch im Jahr 2014 offiziell und entgegen den Wünschen der senegalesischen Partner vom Themenbereich Dezentralisierung zurückgezogen hat, begleitet sie die jüngeren Entwicklungen nicht weiter.

Die Nachhaltigkeit geschaffener Infrastruktur fällt sehr heterogen aus. Dabei lässt sich wirtschaftlich relevante Infrastruktur wie Märkte, Straßen oder Busstationen²⁴² von Infrastruktur, die direkt der institutionellen Stärkung des Dezentralisierungsprozesses dient (etwa Trainingsinstitute oder Funktionsgebäude für subnationale Gebietskörperschaften)²⁴³, unterscheiden. Während die Nachhaltigkeit der Ersteren hauptsächlich von der Anpassung an Standort- und sozioökonomische Faktoren abhängt, sind bei der Letzteren diesbezüglich die Einbettung in nationale Dezentralisierungsstrategien und Kapazitätsfragen entscheidend. Beide Maßnahmentypen haben mehr Aussicht auf Erfolg, wenn sie eng mit Ankervorhaben der deutschen EZ abgestimmt sind und diese bestenfalls begleiten.²⁴⁴

Dies wirft umso mehr die Frage selbsttragender Strukturen auf. Hier deutet das wiederkehrende Problem einer dauerhaften Eigenfinanzierung durch die Partnerländer – für laufende Kosten, Betrieb und Wartung – darauf hin, dass bisher kaum nachhaltige Strukturen geschaffen werden konnten. Gründe dafür sind sowohl fehlende Zuwendungen des Zentralstaats als auch geringe Kapazitäten zur Steuer- und Abgabenerhebung der Kommunen.

8.2 Steigerung der Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften

Ein Beitrag deutscher Unterstützungsmaßnahmen zur Verbesserung der Ausgangslage für Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften kann teilweise nachgewiesen werden. Die erzielten Teilerfolge hier und auch hinsichtlich der weiteren Prüfkriterien verbleiben jedoch auf einem für Nachhaltigkeit nur ansatzweise ausreichenden Niveau.

²⁴¹ So etwa der Ansatz zum Aufbau regionaler Wirtschaftszentren oder im Zuge dessen entstandene Handbücher zu lokaler Regierungsführung und Berichtslegung (Int071–074, Int111, Int112).

²⁴² Diese Arten der Infrastrukturmaßnahmen wurden in fast allen Partnerländern durchgeführt.

²⁴³ Dazu zählen, neben Bürger*innenlaufstellen oder Ähnlichem, auch Gebäude für Parlamentarier*innen in ihren Wahlkreisen (etwa in Sambia).

²⁴⁴ Zudem wurden Infrastrukturmaßnahmen häufig dezidiert mit der Unterstützung lokaler Bauunternehmen und damit der Stärkung des Bausektors verbunden. Inwiefern dies bleibende Wirkungen hatte, konnte im Rahmen der Evaluierung nicht untersucht werden.

Zwar gelingt die Kapazitätsstärkung in dauerhaft unterstützten Pilotregionen oft, jedoch scheitert dabei regelmäßig der Aufbau selbsttragender Strukturen. Institutionen, die eigens für die Kapazitätsstärkung von Angestellten der Kommunen vorgesehen sind, bleiben in der Regel ebenfalls von externer Finanzierung abhängig. Maßnahmen zur Verbesserung der Eigeneinnahmen von subnationalen Gebietskörperschaften sind zeitweise erfolgreich, aber nicht in der Fläche nachhaltig. Die Zahlungen über in vielen Ländern eingeführte Finanzierungsschlüssel für zentralstaatliche Zuwendungen an die Gemeinden erhöhen teilweise die Planungssicherheit und sind ein geeigneter institutioneller Anknüpfungspunkt für künftige Erhöhungen, reichen allerdings nicht aus.

Erfolge sind vor allem bei lokal begrenzten Wirkungen wie der Einführung und der Übernahme von Prozessen, Handbüchern oder Computersoftware zu verzeichnen. Außerdem erscheint es plausibel, dass die anhaltende Unterstützung im Themenbereich in einigen Fallstudienländern zu einer kritischen Masse an Expert*innen geführt hat, die als inländische Interessengruppe zur punktuellen Verbesserung des institutionellen und des legislativen Rahmens für Dezentralisierung beigetragen haben. Zwar verfügen die unterstützten subnationalen Gebietskörperschaften größtenteils längere Zeit über mehr Kapazitäten und Ressourcen, doch verbessert dies ihre Lage nur bedingt dauerhaft, weil sie weitgehend von externer Finanzierung abhängen. Die Planungssicherheit wird wenigstens teilweise durch die parallel eingeführten Zuwendungen des Zentralstaats mithilfe von Finanzierungsschlüsseln erhöht, weshalb das Anspruchsniveau insgesamt als teilweise erfüllt gilt.

Die Situation der unterstützten subnationalen Gebietskörperschaften hat sich insofern verbessert, als eine dauerhafte Förderung von Pilotregionen häufig auch anhaltende Effekte in der Kapazitätssteigerung zeitigt. Allerdings bleiben diese Verbesserungen weitgehend von externer Finanzierung abhängig. Die Versuche, strukturell Kapazitäten in den Ländern zu unterstützen, etwa durch den Aufbau von Trainingsinstitutionen für zukünftige Angestellte von Gemeinden, sind ebenfalls nur eingeschränkt nachhaltig. Einerseits sind diese Institutionen gleichermaßen von externer Finanzierung

abhängig, und andererseits wird bei der Personalverteilung oftmals nicht nach Qualitätskriterien wie Kontext- oder Lokalwissen verfahren. Damit werden dauerhafte Wirkungspotenziale vergeben.²⁴⁵ Durch eine hohe Fluktuation von Personal werden Erfolge bei der Kapazitätssteigerung zusätzlich geschmälert, weil qualifizierte Mitarbeitende ohne Mitspracherecht von Kommunen durch zentrale Institutionen abgezogen werden.

Bei einer so volatilen Personalsituation versprechen institutionalisierte Veränderungen eine längerfristige Wirkung. In diesem Bereich konnte die deutsche EZ teilweise erfolgreich zu Standardisierungen und Qualitätssteigerungen beitragen, indem Handbücher, Prozessabläufe oder Computersoftware eingeführt worden sind.²⁴⁶

Hinsichtlich der finanziellen Ausgangslage vermochte es die deutsche EZ hingegen nur punktuell, Beiträge zur Steigerung der Eigeneinnahmen unterstützter subnationaler Gebietskörperschaften zu leisten. Dabei schränkte die politische Einflussnahme des Zentralstaats die Nachhaltigkeit einzelner Erfolge teilweise ein. So verhinderte die ghanaische Regierung etwa die institutionelle Verankerung einer erfolgreich eingeführten Gebäudesoftware.²⁴⁷ Zumindest wird die Software teilweise weiterhin genutzt, und so kommt es zu einer in dieser Form nicht geplanten Nachhaltigkeit.

Die Einführung von Finanzierungsschlüsseln zur Auszahlung an subnationale Ebenen hat zwar durchgehend nicht ausgereicht, um eine den übertragenen Aufgaben adäquate Ressourcenausstattung zu gewährleisten. Durch die institutionelle Verankerung bieten diese Finanzierungsschlüssel jedoch einen strukturellen Anknüpfungspunkt für politische Aushandlungen und gegebenenfalls künftige Erhöhungen.

Ein plausibler, wenn auch nicht genau messbarer Erfolg ist schließlich, dass die große Zahl der über die Zeit ausgebildeten Expert*innen für Dezentralisierung eine teils erhebliche Interessengruppe darstellt, die für umfassende Dezentralisierungsmaßnahmen in ihren Ländern eintritt.²⁴⁸ Dies hat in Staaten wie Sambia oder Senegal womöglich ebenso zu einer Verbesserung des institutionellen und des rechtlichen Rahmens beigetragen.

²⁴⁵ In der Regel entscheiden über die Entsendung eigene Institutionen, wie die LGSC in Sambia (Dokoo4; Int017), Büro des Leiters des Kommunalverwaltungsdienstes (*Office of the Head of Local Government Service*) Ghana (beispielsweise GovID 2018.2227.9) oder MAEFP Mosambik (Int030).

²⁴⁶ Beispielsweise wurde in Ghana (2018.2227.9, 2021.2057.4) eine Datenplattform für Bezirksentwicklung (DDDP) für die Verwaltung und Generierung von Eigeneinnahmen auf der lokalen Ebene mit Schnittstellen zur staatlicher Dateninfrastruktur entwickelt, während es in Senegal Handbücher zur lokalen Regierungsführung und Berichtslegung waren, die teilweise immer noch verwendet werden (Int071–074, Int111, Int112) (siehe Abschnitt 7.2).

²⁴⁷ Siehe Kapitel 7 (Abschnitt 7.1.2 „Wirksamkeit von Ankervorhaben“ und 7.2 „Impact“).

²⁴⁸ Kritisch bleibt hier anzumerken, dass gerade Austauschprogramme und längere Trainings, die für solche Expert*innen nach eigenem Bekunden essenziell waren, mittlerweile nur noch selten unterstützt werden.

9.

EFFIZIENZ

Eine aussagekräftige Effizienzbewertung des identifizierten Portfolios ist angesichts der Komplexität des Evaluierungsgegenstands und der großen Heterogenität der Wirkungsbefunde in seiner Gesamtheit nicht möglich. Auch die durchgeführte Evaluierungssynthese liefert keine über die Einzelmaßnahmen hinweg sinnvoll zu aggregierenden Befunde, die allgemeingültige Aussagen zur Effizienz deutscher Maßnahmen zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Partnerländern zuließen.

Dementsprechend lassen sich für die Effizienz deutscher EZ-Maßnahmen zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen lediglich auf aggregierter Ebene Quellen für Ineffizienzen beziehungsweise Potenziale für Effizienzgewinne identifizieren. Das betrifft zunächst die in Kapitel 10 dargestellten Verbesserungspotenziale für systemweites Lernen aus den langjährigen Erfahrungen in der Dezentralisierungsunterstützung. Solange Lernerfahrungen nicht in der systematischen Art und Weise in strategische, konzeptionelle und operative Anpassungen überführt werden, wie dies möglich und erforderlich wäre, muss davon ausgegangen werden, dass – mit Blick auf das Wirkungspotenzial im Themenbereich eingesetzter EZ-Ressourcen – Effizienzpotenzial ungenutzt bleibt.

Gleiches gilt für die über den Evaluierungszeitraum zu beobachtende Bilateralisierung der deutschen EZ insgesamt, aber insbesondere im Rahmen des Themenfelds Dezentralisierung, in dem sie nur noch mit wenigen Kooperationspartnern agiert. In Anbetracht der umfassenden und tiefgreifenden Veränderungen staatlicher Strukturen, mit allen damit verbundenen Interessen und politischen Anreizen, ist davon auszugehen, dass ein kohärentes und komplementäres gebergemeinschaftliches Engagement die eingesetzten EZ-Ressourcen effizienter in Wert setzen könnte als ein primär bilaterales. Insofern ist ebenfalls in dieser Hinsicht im Themenfeld von ungenutzten Effizienzpotenzialen auszugehen, die sich aber nicht genauer bemessen lassen.

10.

DIE DEUTSCHE EZ ALS
„LERNENDES SYSTEM“
IM THEMENBEREICH
DEZENTRALISIERUNG

Evaluierungsfrage 7: Inwiefern hat sich die deutsche EZ als „lernendes System“ erwiesen und relevanten Kontextfaktoren und Veränderungen Rechnung getragen?

Die deutsche EZ hat sich im Bereich Dezentralisierung als **teilweise lernfähig** erwiesen. Diese Bewertung beruht auf einer Untersuchung dreier Arten von Veränderungsimpulsen, die das BMZ und die DOs zu Anpassungen im Themenfeld hätten bewegen können: entwicklungspolitische Neuausrichtungen, wichtige Kontextveränderungen in Partnerländern und laufende Evidenz zur Wirksamkeit der Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen.

Im Folgenden zeigt sich, dass Anpassungen im Themenbereich insbesondere im Zuge früher entwicklungspolitischer Schwerpunktsetzungen erfolgt sind. Darüber hinaus ist die Steuerung jedoch kaum übergreifend adaptiert worden – weder im Hinblick auf globale entwicklungspolitische Kontextveränderungen noch in Bezug auf die anderen zwei Arten von Veränderungsimpulsen. Vor allem seitdem die deutsche EZ Dezentralisierung nicht mehr als eigenen Sektor behandelt, gibt es nur noch wenige Formate, um aus Implementierungserfahrungen zu lernen.

Das große Volumen des Dezentralisierungsportfolios macht diese Beobachtung an sich bereits zu einem wichtigen Befund. Gleichzeitig lässt es aber auch Defizite in den Lern- und Anpassungsprozessen anderer überlappender Themenbereiche der Entwicklungszusammenarbeit vermuten.

Evaluierungsfrage 7.1: Inwiefern hat die deutsche EZ die Zielsetzung ihrer Dezentralisierungsunterstützung in Afrika an entwicklungspolitische Entwicklungen angepasst?

- **Anspruchsniveau 1:** Dezentralisierungsbezogene Strategien haben sich zeitgemäß entwickelt und internationale entwicklungspolitische Trends reflektiert.
- **Bewertungsmaßstab:** Die Strategie- und Programmdokumente deutscher EZ spiegeln globale Kontextveränderungen programmatisch wider.

Die Zielsetzungen der deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung wurden bis in die 2010er Jahre den großen entwicklungspolitischen Veränderungen angepasst. Dabei wurde zunächst (seit der Demokratisierungswelle der 1990er Jahre)²⁴⁹ der Aufbau subsidiärer funktionierender staatlicher Institutionen akzentuiert, die an Kriterien der guten Regierungsführung und lokaler Partizipation ausgerichtet sein sollten.

Mit den MDGs zu Beginn der 2000er Jahre erfolgte eine stärkere Ausrichtung von Dezentralisierungsmaßnahmen auf Armutsbekämpfung und vulnerable Bevölkerungsgruppen. Die Wirksamkeitsdebatte und die Paris-Accra-Busan-Agenda brachten eine größere Betonung der *Ownership* von Partnerländern mit sich. Infolgedessen wurde Dezentralisierung häufig als Teil der *Performance Assessment Frameworks* von allgemeiner Budgethilfe und als *Governance*-Thema gemeinsam vereinbarter Reformen umgesetzt.

Diese Verortung im Rahmen eines politischen Dialogs zwischen Entwicklungspartnern und Partnerländern endete mit dem Auslaufen der Budgethilfen in den 2010er Jahren. Seitdem ist ein Bruch zu verzeichnen. Einerseits zogen sich viele Entwicklungspartner aus dem Themenbereich Dezentralisierung zurück, und die multinationalen Dialogformate konnten nicht ersetzt werden. Andererseits deuten jüngere Entwicklungen auf eine verstärkte Ausbreitung autoritärer Regierungssysteme und das Zurückdrängen demokratischer Regierungsformen hin. Damit laufen zwei bisherige Eckpfeiler des Engagements im Bereich Dezentralisierung Gefahr wegzubrechen: das multilateral abgestimmte Vorgehen und die Grundausrichtung afrikanischer Regierungen auf einen Ausbau demokratischer Institutionen und Spielregeln. Auf beides ist bisher noch keine strategische Antwort der deutschen EZ im Themenbereich erkennbar.

²⁴⁹ Für die einzelnen politischen und entwicklungspolitischen Großveränderungen mit Einfluss auf die Fortentwicklung des Themenbereichs, siehe Abbildung 2 in Abschnitt 2.1.2.

Evaluierungsfrage 7.2: Inwiefern hat die deutsche EZ die Zielsetzung ihrer Dezentralisierungsunterstützung in Afrika an nationale Kontextveränderungen angepasst?

- **Anspruchsniveau 2:** Anpassungen der länderspezifischen, regionalen und globalen Dezentralisierungsstrategien haben nationale Kontextveränderungen reflektiert.
- **Bewertungsmaßstab:** Wichtige nationale Kontextveränderungen sind erarbeitet worden und in Strategien eingeflossen.
- **Anspruchsniveau 3:** Erfahrungen aus den Umsetzungsländern sind in die länderspezifische, regionale und globale Strategieweiterentwicklung aufgenommen worden.
- **Bewertungsmaßstab:** Länderspezifische Lernerfahrungen sind nachweislich als Belege für Neuerungen in die Strategieentwicklung deutscher EZ zu Dezentralisierung eingeflossen.

Anpassungen aufgrund von nationalen Kontextveränderungen fanden vor allem im Bereich der Vorhaben statt. Daraus wurden jedoch keine längerfristigen Länderstrategien abgeleitet, geschweige denn übergeordnete Strategien für den Themenbereich. In allen Fallstudienländern wurden im Verlauf der Implementierungserfahrungen teils massive Behinderungen durch die jeweiligen Zentralregierungen offenkundig. Dies betraf sowohl die Makro- als auch die Meso- als auch die Mikroebene der Unterstützungsmaßnahmen: von einer Rücknahme zugesagter Maßnahmen zur Schaffung eines förderlichen Rahmens für Dezentralisierung über die unilaterale Veränderung von Auszahlungskriterien bei Fonds bis hin zu einer zweckfremden Übernahme einzelner Komponenten von Vorhaben.

Im Umgang mit solchen Rückschlägen bei der Implementierung zeigt sich ein Muster: Nur selten kam es als Konsequenz zu einem politischen Dialog auf höherer Ebene. Im Regelfall führte eine anhaltende vorhabenspezifische Desillusionierung mit der jeweiligen Zentralregierung dazu, dass die Maßnahmen für einen absehbaren Zeitraum auf die Unterstützung subnationaler Einheiten fokussierten. Eine Reflexion gegenseitiger Erwartungshaltungen und Herangehensweisen fand nicht statt.

Vor dem problematischen Hintergrund politisch bedingter und andauernder Interventionen von Zentralregierungen fanden speziell auf Vorhabenebene Anpassungen statt. Diese waren vornehmlich darauf ausgerichtet, die Zielerreichung der Vorhaben zu gewährleisten und in Folgevorhaben den Erwartungshorizont nach unten anzupassen. Dabei konnten bisweilen Inseln der Effizienz (*pockets of effectiveness*) in bestimmten Regionen oder Kommunen identifiziert werden. Gleichzeitig wurden typischerweise Gelegenheiten genutzt, um technische Innovationen einzuführen, die einfache Erfolge nach sich ziehen konnten – so etwa diverse Softwareprogramme, die die Arbeit auf kommunaler Ebene erleichtern können. Auf diese Art gelang teilweise ein vorhabenspezifisches Lernen, das geeignet war, die Schwierigkeiten des politisch-institutionellen oder des fiskalischen Rahmens zu umgehen.

Eine solche begrenzte Form der Anpassung fand vor allem auf Grundlage des Austauschs in Ländertteams (Länderreferate, IZ-Referent*innen, DO-Vertreter*innen vor Ort) statt. Teilweise wurde auch die Botschaft über die IZ-Referent*innen hinaus einbezogen. In einigen Ländern lassen sich gleichermaßen entwicklungspolitische Einschätzungen zum Themenbereich finden, mit teils sehr kritischen Befunden. Diese wirken sich jedoch wiederum höchstens auf neue Vorhaben aus. Themenspezifische Länderstrategien sind auf dieser Grundlage nicht entstanden.

Evaluierungsfrage 7.3: Inwiefern haben Strategien deutscher EZ interne und externe Evidenz (Evaluierungen und wissenschaftliche Literatur) genutzt?

- **Anspruchsniveau 4:** Intern verfügbare Evidenz ist in die Strategieentwicklung zu Dezentralisierung eingeflossen.
- **Bewertungsmaßstab:** Programm- und Strategiedokumente reflektieren Wirkungsbefunde aus (Projekt-) Evaluierungen.
- **Anspruchsniveau 5:** Wissenschaftliche Evidenz ist in die Strategieentwicklung zu Dezentralisierung eingeflossen.
- **Bewertungsmaßstab:** Strategien deutscher EZ zu Dezentralisierung sind im Einklang mit wissenschaftlichen Befunden und wissenschaftlicher Evidenz konzipiert, umgesetzt und angepasst worden.

In BMZ-Strategien im Themenbereich wird interne und externe Evidenz nur (noch) in geringfügigem Maße verwendet.

Zunächst beruhen die oben aufgeführten großen entwicklungspolitischen Veränderungen teilweise auf wissenschaftlicher Evidenz, was besonders am Beispiel der Wirksamkeitsdebatte in den 2000er Jahren deutlich wird. Durch die Adaptionen im Themenbereich lässt sich also mittelbar eine Nutzung von externer Evidenz durch die deutsche EZ ableiten. Seit Mitte der 2000er Jahre fehlt jedoch eine themenspezifische Aufarbeitung von Evidenz, was sich nicht zuletzt an einer fehlenden Themenbereichsstrategie des BMZ ablesen lässt. Auch interne Evidenz wurde über die letzten beiden Dekaden nicht hinreichend aufgearbeitet. Der Themenbereich wird seitdem nicht mehr als eigener Sektor behandelt, weshalb die sonst übliche inhaltliche Begleitung durch staatliche DOs im Rahmen von Sektorvorhaben ebenfalls kaum noch stattgefunden hat. Eine solche konzeptionelle Begleitung gibt es lediglich unter dem Schirm des Sektorvorhabens der GIZ und seit Neuerem auch des Kompetenzzentrums *Governance* der KfW.

Erschwerend hinzu kommt, dass Dezentralisierungsmaßnahmen bereits auf Vorhabenebene deutlich „unter-evaluiert“ sind.²⁵⁰ Eine etwaige Extrapolation selbst dieser vorhabenspezifischen Evidenz ist über die letzten 15 Jahre jedoch nicht (mehr) nachvollziehbar. Lernformate, in denen ein übergeordneter Austausch von Implementierungserfahrungen stattfinden könnte, etwa auf Arbeitsebene von Abteilungen des Ministeriums

und zwischen den Regionalbereichen, bestehen nicht mehr. Gleiches gilt für den regelmäßigen Austausch zwischen DOs und BMZ oder auch zwischen DOs selbst. Das Fehlen etwaiger Lernformate mag mitunter ein Grund sein, warum die oben bereits erwähnte regelmäßig mangelnde *Ownership* der Partnerländer lediglich als externe Rahmenbedingung der einzelnen Vorhaben behandelt wurde, statt auch strategische Entscheidungen und politische Dialoge anzustoßen.

Abschließend ist festzuhalten, dass diese Befunde für das Themenfeld Dezentralisierung gelten und ihre Übertragbarkeit auf andere Förderbereiche nicht ohne Weiteres gegeben ist. Allerdings ist insbesondere aufgrund des langen Zeitraums, über den das große Dezentralisierungsportfolio implementiert wurde, davon auszugehen, dass sich hier die Frage nach etablierten Lern- und Reflexionsformaten insgesamt stellt (Esser und Janus, 2023, 2025a, 2025b, 2025c). Die Tatsache, dass Lernstandards trotz bester Voraussetzungen nicht erreicht wurden, unterstreicht den Handlungsbedarf. Zudem ist Dezentralisierung ein inhärent politischer Gegenstand, der die Grenzen bilateraler EZ besonders gut sichtbar macht. Somit ist zu fragen, weshalb in thematisch überlappenden Bereichen wie im Aktionsfeld Gute Regierungsführung das strategische Vakuum im Themenbereich Dezentralisierung so lange in Kauf genommen wurde. Auf jeden Fall mag der mangelnde strategische Umgang mit den skizzierten Grenzen im Bereich der Dezentralisierung als ein Warnsignal für die Handhabung in anderen Bereichen dienen.

²⁵⁰ Seit 2017 erhebt die GIZ eine Zufallsstichprobe von 40 Prozent und die KfW beansprucht, 50 Prozent der Vorhaben zu evaluieren. Von 297 Vorhaben im rekonstruierten Portfolio wurden von BMZ und den DOs insgesamt 58 Evaluierungen vorgelegt, die in Summe 91 Vorhaben abdecken. Die Quote der evaluierten Vorhaben ist mit 33,33 Prozent niedriger als erwartet. Betrachtet man die DOs getrennt, zeigt sich, dass von der GIZ 21 Prozent und der KfW 44 Prozent der Vorhaben im rekonstruierten Portfolio evaluiert wurden.

11.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

11.1 Schlussfolgerungen

Motiviert durch die Demokratisierungswelle in Afrika hat die deutsche EZ seit den 1990er Jahren versucht, einen Beitrag zu umfassender Dezentralisierung in afrikanischen Partnerländern zu leisten. Während es der deutschen EZ um alle drei Dimensionen von Dezentralisierung ging – administrativ, fiskalisch und politisch –, hatten die meisten Partnerregierungen vorrangig eine administrative Dezentralisierung zum Ziel. Die Frage nach politischen Mandatsübertragungen auf und einer angemessenen Finanzausstattung von subnationalen Gebietskörperschaften blieb zunächst offen. Trotzdem zeichnet sich diese Phase durch eine große Dynamik aus, in der sich die meisten afrikanischen Partnerländer an den Erfolgsmodellen westlicher Demokratien orientierten.

Im Zuge der Umsetzung konkreter Dezentralisierungsmaßnahmen zeigte sich allerdings schnell, dass die auf kolonialem Erbe beruhenden dominanten Zentralstaaten zwar formal erste Schritte in Richtung eines dezentralisierungsförderlichen Rahmens gingen, gleichzeitig jedoch Kontrollverluste über subnationale Ämter, Mandate und Finanzen zu vermeiden suchten. So führten politische Widerstände und fehlende Finanzausstattung für subnationale Gebietskörperschaften in den 2000er Jahren bei der deutschen EZ vor allem zu einem strategischen Festhalten an staatsorganisationsrechtlichen Reformen und einem Fokus auf die Unterstützung für finanzielle Transferleistungen auf die subnationale Ebene sowie die Stärkung von Eigeneinnahmen.

Seitdem fehlt ein strategisch-konzeptioneller Orientierungsrahmen im Themenbereich Dezentralisierung. Systematisches und strategisches Lernen jenseits einzelner Länder und Vorhaben findet seit zwei Dekaden nicht mehr hinreichend statt. Viele der Anpassungen innerhalb einzelner Vorhaben sind zwar sorgfältig und kontextangemessen durchgeführt worden, aber sie offenbaren gleichzeitig, dass anhaltende Herausforderungen bei der Implementierung nicht zur Hinterfragung grundsätzlicher Prämissen und Wirkannahmen geführt haben. Stattdessen tragen Folgevorhaben den Blockaden von Partnerregierungen auf nationaler Ebene häufig insofern Rechnung, als sich das Engagement auf die lokale Ebene konzentriert.

Politische *Ownership* für staatsorganisationsrechtliche Dezentralisierungsreformen bei den Zentralregierungen in Subsahara-Afrika ist eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Unterstützung, jedoch selten ausreichend vorhanden. Neben nicht eingehaltenen politischen Schritten zur Dezentralisierung, die im Zeitverlauf in allen Fallstudienländern auftreten (etwa das Ausbleiben von Wahlen auf subnationaler Ebene oder fehlende rechtliche Verankerungen von Dezentralisierungsschritten), kam es auch zu teils eklatanten politischen Einflussnahmen von Zentralregierungen bei der Implementierung von EZ-Maßnahmen. Solche Widerstände und Rückschritte sind zwar bei umfassenden Reformen von Regierungs- und Verwaltungssystemen erwartbar, wie schon im Dezentralisierungskonzept des BMZ von 2002 in Aussicht gestellt wird (BMZ, 2002). Allerdings ließ die auf Vorhabenebene fokussierte Beschäftigung mit diesen Herausforderungen eine strategische Handhabung außen vor.

Gleichzeitig erschweren internationale Entwicklungen der letzten Jahre der deutschen EZ, die erforderlichen politischen Veränderungsimpulse im Themenbereich zu setzen. Erstens haben autokratische Systemalternativen wie China als Entwicklungspartner im Kontext Subsahara-Afrikas zunehmend an Relevanz gewonnen. China ist dabei selbst ein Beispiel dafür, wie umfassende fiskalische und administrative Dezentralisierung mit autoritärer Stabilität einhergehen kann, solange die zentrale Führung entscheidende Schaltstellen besetzt hält. So kann Dezentralisierung zwar wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben, aber zumindest temporär auch die Festigung autoritärer Kontrolle auf allen Ebenen fördern. Solche alternativen Umsetzungsoptionen stoßen angesichts vielerorts stockender Dezentralisierungsprozesse nach westlichem Vorbild auf Interesse bei vielen afrikanischen Eliten. Zweitens hat die gestiegene geopolitische Relevanz afrikanischer Staaten das Selbstverständnis der Zentralregierungen als Partner bilateraler EZ gestärkt. Drittens wird das Kooperationsverhältnis durch einen vermehrten Fokus auf den Partnerschaftsgedanken im Zuge der Wirksamkeitsdebatten der EZ und später postkoloniale Diskurse geprägt.

Vor diesem Hintergrund ist ein politischer Dialog zwischen den Entwicklungspartnern gleichfalls erschwert, und auch die Förderung eines Dialogs zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Kräften, um einen von der deutschen EZ als notwendig erachteten tiefgreifenden institutionellen Wandel voranzutreiben, stößt an Grenzen.

In der Evaluierung zeigt sich jedoch ebenso, dass es phasenweise und vereinzelt zu mehr Kompetenz- und Mandatsübertragungen kam. Punktuell können signifikante Mittelzuwächse auf subnationaler Ebene ebenso verzeichnet werden wie eine Erweiterung der Zuständigkeiten. Trotz umfassender Unterstützungsmaßnahmen durch die deutsche EZ konnten solche Gelegenheitsfenster politischen Interesses von Partnerregierungen jedoch nicht in politisches Kapital umgemünzt werden. Erforderlich wäre dafür – neben einer erhöhten Flexibilität und schnellerer Handlungsfähigkeit – ein strategischer Orientierungsrahmen, der solche Opportunitäten einzuordnen und zu nutzen weiß.

Zu einem strategischen Orientierungsrahmen gehört eine Differenzierung nach Ländertypen und Lageeinschätzungen von Dezentralisierung, mit der der bisherigen Kooperation Rechnung getragen wird. Im früheren Förderbereich *Good Governance* des BMZ wurden bereits verschiedene *Governance*-Niveaus in den Partnerländern unterschieden und die Zusammenarbeit daraufhin ausgerichtet. Für den Dezentralisierungsbereich hat eine vergleichbare Kategorisierung nicht stattgefunden. So werden autoritäre Systeme, die offenkundig nur sehr begrenzt Reformen im Themenbereich zulassen, in vergleichbarer Form mit Dezentralisierungsmaßnahmen unterstützt wie demokratischere Systeme, in denen sich umfassende Reformen abzeichnen. Konkret bedeutet dies für Dezentralisierungsmaßnahmen, dass reformbereite Regierungen ähnlich behandelt werden wie reformunwillige. Damit werden wenig Anreize für Reformen gesetzt.

Die deutsche EZ hat länder- und vorhabenbezogen immer wieder nachvollziehbare Anpassungen vorgenommen, die häufig zumindest eine Zielerreichung auf lokaler Ebene ermöglichen. Vor dem Hintergrund zunehmender Autokratisierungstendenzen und damit zusammenhängender Fragilität in vielen afrikanischen Ländern wird dies weiterhin gefragt sein, jedoch künftig weniger denn je ausreichen, um den Themenbereich zu gestalten. Übergeordnete Anpassungen im Themenbereich fanden in der Regel auf Grundlage neuer Schwerpunktsetzungen der EZ statt, wobei Dezentralisierung als langjährig implementiertes Themenfeld weitgehend ohne eine vertiefte Reflexion von Wirkungsbefunden an neue Schwerpunktsetzungen angeschlossen wurde.

Die fehlende übergeordnete Wirkungsorientierung hatte eine zunehmende Unschärfe des Dezentralisierungsportfolios zur Folge. So wurde der Wirkungsbereich immer weiter ausgeweitet, wie sich auch in der Wirkungslogik dieser Evaluierung zeigt. So können unterschiedliche Maßnahmentypen wie solche zur Verbesserung des legislativen Rahmens ebenso unter Dezentralisierung firmieren wie die Basisdienstleistungsversorgung in fragilen Kontexten. Außerdem führten die Verbindungslinien zu sektoraler Entwicklung auf subnationaler Ebene (Dezentralisierung im Wassersektor, im Bildungssektor etc.) dazu, dass potenziell mehr als die Hälfte des deutschen Portfolios unter Dezentralisierung gefasst werden könnte.

Dabei lag der Fokus der deutschen Unterstützungsmaßnahmen in den letzten Jahren vor allem auf Wirkungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, während ein Bezug zu Demokratiestärkung im Zeitverlauf nachlässt. Diese Anpassung ist zwar nicht strategisch erfolgt, reflektiert aber den zentralstaatlich geprägten Charakter der Partnerländer und das Zurückdrängen von demokratischen Spielregeln auf dem Kontinent in den letzten Jahren. In diesem Zusammenhang stellt sich die strategische Frage, inwiefern Elemente der Demokratiestärkung und zunehmend auch des Demokratieschutzes im Rahmen der Förderung vertikaler Gewaltenteilung weiterhin einen Eckpfeiler deutscher Unterstützung für Dezentralisierungsprozesse darstellen sollen.

11.2 Empfehlungen

Empfehlung 1: Das BMZ sollte den Themenbereich Dezentralisierung auf Grundlage der vorliegenden Evaluierung konzeptionell und strategisch – etwa im Rahmen einer Themenbereichsstrategie – aufarbeiten und das existierende Portfolio entsprechend daran orientieren. Die Neukonzeption sollte zwischen Ländertypen auf Grundlage von *Governance*-Einschätzungen und bisherigen Kooperationserfahrungen im Themenbereich unterscheiden. Diese Differenzierung ermöglicht eine Priorisierung von Partnerländern bei gleichzeitiger Flexibilität in der konkreten Implementierung. Eine aus der vorliegenden Evaluierung abgeleitete Unterscheidungsmöglichkeit wäre:

- a. Länder, die Dezentralisierung als umfassendes Reformprojekt verstehen und als Wertepartner weiterhin eine transparente und gemeinsame Reformagenda verfolgen. Sie sollten umfangreiche Unterstützung erhalten.
- b. Länder, die zentralstaatlich geprägt sind und über wenig *Ownership* für politische Dezentralisierung verfügen. In diesen sollte verstärkt ein politischer Dialog gesucht werden. Zudem sollten Inseln der Effizienz (*pockets of effectiveness*) identifiziert und gefördert werden.
- c. Länder der Kategorie b., die aber gleichzeitig autokratische Tendenzen aufweisen und sich häufiger nicht an Vereinbarungen im Themenbereich gehalten haben. Hier kann im Zuge des Demokratieschutzes an der Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen festgehalten werden, wenn dies plausibel etwa zu einer Stärkung vertikaler Gewaltenteilung beizutragen vermag. Dabei kommt der Zusammenarbeit mit Akteuren des Wandels (*agents of change*) und der Identifikation und Förderung von zivilgesellschaftlichen Räumen (*civic spaces*) eine wichtige Funktion zu.
- d. Länder mit hoher Fragilität und schwacher Staatlichkeit, in denen eine Dienstleistungsversorgung mit Basisgütern im ländlichen Raum zur Stabilisierung und sozioökonomischen Resilienz im Vordergrund steht. Je stärker in solchen Kontexten regierungsfern gearbeitet wird, desto mehr sollte darauf geachtet werden, dass es sich hierbei um lediglich temporäre Lösungen im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen handelt.

In allen Ländern der Kategorie b. bis d. ist neben einer angepassten Form auch eine Beendigung der Kooperation denkbar, wenn der bisherige und künftig anzunehmende Wirkungsgrad zu gering ausfällt.

Empfehlung 2: Die staatlichen Durchführungsorganisationen und das BMZ sollten regelmäßige Wirkungsüberprüfungen ihrer Maßnahmen im Themenbereich als Grundlage für die Kooperation durchführen, um eine Stärkung evidenzbasierter Steuerung zu ermöglichen. Dabei sollte die Wirksamkeit im Themenbereich regelmäßig auf Basis eigener angepasster Wirkungslogiken und unter Einbeziehung politischer und sozioökonomischer Kontextanalysen überprüft werden. Neben der systematischen und vorhabenbegleitenden Erfassung von Wirkungen ist in diesem Kontext ebenfalls eine Aggregation der Befunde erforderlich, die länderübergreifende Entwicklungen einzufangen vermag und so eine übergreifende, evidenzbasierte Steuerung erlaubt.

Empfehlung 3: Das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen sollten Lernformate schaffen, die sowohl auf konkrete Umsetzungsimplicationen wie auch die Weiterentwicklung des Themenbereichs über einzelne Vorhaben hinaus ausgerichtet sind. Hier sollten Wirkungsbefunde und Umsetzungserfahrungen der langjährigen Kooperation regelmäßig zusammengeführt werden. Handlungsbedarf besteht dabei sowohl hinsichtlich der Steuerungsaufgaben des BMZ als auch dahingehend, dass GIZ und KfW ihren Sachverstand im Themenbereich proaktiver einbringen.

Empfehlung 4: Das BMZ sollte sich um mehr gebergemeinschaftliches Engagement im Themenbereich bemühen. Extern gesetzte Anreize für tiefgreifende institutionelle Reformen in Partnerländern haben nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie von mehreren Gebern getragen werden. Vorzugsweise sollte dabei aktiv geprüft werden, inwieweit Dezentralisierungsunterstützung als Teil von *Team-Europe*-Ansätzen infrage kommt, etwa in Kombination mit *Rule-of-Law*- und *Good-Governance*-Maßnahmen, um den politischen Hebel zu vergrößern.

Empfehlung 5: Das BMZ sollte Ankervorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen priorisieren, die mehrere Wirkungsfelder adressieren – und damit dem sich wechselseitig beeinflussenden Charakter von Wirkungen im Themenfeld gerecht werden –, wenn sich dies im Länderkontext anbietet (siehe Empfehlung 1). Solche Ankervorhaben sollten insbesondere auch die Verzahnung mit anderen angrenzenden Vorhaben (deutscher und internationaler EZ) suchen. Die Implementierungserfahrungen dieser Vorhaben sollten über den Länderkontext hinaus in die Weiterentwicklung länderspezifischer Theorien des Wandels und des Themenbereichs einfließen.

12.

BIBLIOGRAFIE

- African Union (2014)**, „African charter on the values and principles of decentralisation and local development“, o. A.
- Anderson, C., M. De Tollenaere und G. Gualberti (2022)**, *The OECD-DAC Policy Marker on Democratic and Inclusive Governance (DIG): Handbook for Data Reporters and Users*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.
- Antiedu, B.T. (2023)**, „Constitution Day celebration: any relevance?“, B&FT online, 16. Januar 2023, <https://thebftonline.com/2023/01/16/constitution-day-celebration-any-relevance/> (zugegriffen 02.09.2025).
- Assoua, K.L. (2007)**, *Dezentralisierungsreform und lokale Entwicklung in frankophonen und anglophonen Staaten Afrikas: eine vergleichende Studie zu Senegal und Ghana*, Metropolis, Marburg.
- Astleitner, H. (2011)**, *Theorieentwicklung für SozialwissenschaftlerInnen*, Böhlau Verlag Wien, utb, Wien und Stuttgart, doi:10.36198/9783838534619.
- Astleitner, H. (2018)**, *Spezielle Verfahren sozialwissenschaftlicher Theorieentwicklung*, Beltz Juventa, Weinheim und Basel.
- Banful, A.B. (2011)**, „Do formula-based intergovernmental transfer mechanisms eliminate politically motivated targeting? Evidence from Ghana“, *Journal of Development Economics*, Vol. 96, Nr. 2, S. 380–390, doi:10.1016/j.jdeveco.2010.08.012.
- Bayart, J.-F. (1989)**, *L'état en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris.
- Be-ere, S. (2023)**, „Decentralization and pro-poor participation in Ghana: Unmasking the barriers to inclusive grassroots development“, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 58, Nr. 2, S. 280–307, doi:10.1007/s12116-022-09371-y.
- Bergh, S. (2004)**, „Democratic decentralisation and local participation: Review of recent research“, *Development in Practice*, Vol. 14, Nr. 6, S. 780–790, doi:10.1080/0961452042000284012.
- Bierschenk, T. und J.-P. O. de Sardan (2003)**, „Powers in the village: Rural Benin between democratisation and decentralisation“, *Africa*, Vol. 73, Nr. 2, S. 145–173, doi:10.3366/afr.2003.73.2.145.
- BMZ (1998)**, „Querschnittsauswertung Dezentralisierung“, unveröffentlichte Evaluierungsreihe verschiedener Länderevaluierungen, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2002)**, „Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungshilfe“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2009)**, „Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik“, *BMZ Konzepte*, Nr. 172, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2012)**, „Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel ab Berichtsjahr 2011“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2013)**, „Umsetzung des Schwerpunkts ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung in der Entwicklungszusammenarbeit und die Rolle der Privatwirtschaft“, *Drucksache*, 17/12137, Deutscher Bundestag, Berlin.
- BMZ (2014)**, *Good Financial Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Förderung guter Regierungsführung im Bereich der öffentlichen Finanzen*, *BMZ-Strategiepaper*, Nr. 4/2014, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.

- BMZ (2015a)**, *BMZ-Papier zur Förderung von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungspolitik (intern)*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2015b)**, *Agenda 2030. Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung*, Agenda 2030, <https://www.bmz.de/de/agenda-2030> (zugegriffen 27.06.2024).
- BMZ (2017)**, *Afrika und Europa – Neue Partnerschaften für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2020)**, *Reformkonzept „BMZ 2030“: Umdenken – Umsteuern*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2022)**, *Quality Criteria Strategy: Anti-corruption and Integrity*, BMZ Paper, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2023)**, *Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten. Die Afrika-Strategie des BMZ*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2024a)**, „Dezentralisierung“, Lexikon der Entwicklungspolitik, <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/dezentralisierung-14234> (zugegriffen 05.07.2024).
- BMZ (2024b)**, *Kernthemenstrategie „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- Bogner, A., B. Littig und W. Menz (2009)**, *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*, 3., grundlegend überarbeitete Aufl., VS Verlag, Wiesbaden.
- Bojanic, A.N. und L.A. Collins (2021)**, „Differential effects of decentralization on income inequality: Evidence from developed and developing countries“, *Empirical Economics*, Vol. 60, Nr. 4, S. 1969–2004, doi:10.1007/s00181-019-01813-2.
- Brancati, D. (2018)**, *Social Scientific Research*, Sage Publications, Los Angeles, CA, und London.
- Bratton, M., R. Mattes und E. Gyimah-Boadi (2004)**, *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, doi:10.1017/CBO9780511617324.
- Bratton, M. und N. Van de Walle (1997)**, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, doi:10.1017/CBO9781139174657.
- Brownlee, J. (2007)**, *Authoritarianism in an Age of Democratization*, Cambridge University Press, Cambridge, doi:10.1017/CBO9780511802348.
- Bunk, B. (2018)**, „The dynamics of donor and domestic elite interaction in Mozambique: Formal decentralisation and informal power structures“, *Conflict, Security and Development*, Vol. 18, Nr. 4, S. 321–346, doi:10.1080/14678802.2018.1483555.
- Chigwata, T.C. und M. Ziswa (2018)**, „Entrenching decentralisation in Africa: A review of the African Charter on the Values and Principles of Decentralisation, Local Governance and Local Development“, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 10, Nr. 2, S. 295–316, doi:10.1007/s40803-018-0070-9.
- Chilala, O. und M.K. Valogo (2018)**, „An assessment of the district assembly common fund in the Navrongo municipality“, *International Journal of Research in Management*, Vol. 3, Nr. 8, S. 41–53, doi:10.26808/rs.rm.i8v3.03.
- Conyers, D. (2007)**, „Decentralisation and service delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa“, *IDS Bulletin*, Vol. 38, Nr. 1, S. 18–32, doi:10.1111/j.1759-5436.2007.tb00334.x.
- Cooper, F. (2019)**, *Africa Since 1940: The Past of the Present*, Cambridge University Press, Cambridge, doi:10.1017/9781108672214.
- Crawford, G. (2008)**, „Decentralization and the limits to poverty reduction: Findings from Ghana“, *Oxford Development Studies*, Vol. 36, Nr. 2, S. 235–258, doi:10.1080/13600810701702002.

- Crawford, G. (2009)**, „Making democracy a reality? The politics of decentralisation and the limits to local democracy in Ghana“, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 27, Nr. 1, S. 57–83, doi:10.1080/02589000802576699.
- Crook, R.C. (1994)**, „Four years of the Ghana district assemblies in operation: Decentralization, democratization and administrative performance“, *Public Administration and Development*, Vol. 14, Nr. 4, S. 339–364, doi:10.1002/pad.4230140402.
- Crook, R.C. und A.S. Sverrisson (2001)**, *Decentralisation and Poverty-alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?*, Working Paper, Institute of Development Studies, Brighton.
- DEval (2025)**, *Leitlinie zum sicheren Umgang mit generativer künstlicher Intelligenz*, internes Dokument.
- Dickovick, J.T. (2014)**, „Foreign aid and decentralization: Limitations on impact in autonomy and responsiveness“, *Public Administration and Development*, Vol. 34, Nr. 3, S. 194–206, doi:10.1002/pad.1691.
- Dickovick, J.T. und R.B. Riedl (2010)**, *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings*, US Agency for International Development, Washington, D. C.
- Dickovick, J.T. und J.S. Wunsch (2014)**, „Decentralization in Africa: The paradox of state strength“, *Perspectives on Politics*, Vol. 45, Nr. 2, S. 1239–1241, doi:10.1017/S1537592716003789.
- Dörrbecker, N.M. (2023)**, *Lernen aus Ex-post-Evaluierungen der KfW? Wie Zielkonflikte den Nutzen einschränken können*, IDOS Discussion Paper, Nr. 12/2023, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn, doi:10.23661/IDP12.2023.
- Dubois, H.F.W. und G. Fattore (2009)**, „Definitions and typologies in public administration research: The case of decentralization“, *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, Nr. 8, S. 704–727, doi:10.1080/01900690902908760.
- Eaton, K., K. Kaiser und P.J. Smoke (2011)**, *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness*, The World Bank, Washington, D. C., doi:10.1596/978-0-8213-8840-2.
- Erk, J. (2014)**, „Federalism and decentralization in Sub-Saharan Africa: Five patterns of evolution“, *Regional and Federal Studies*, Vol. 24, Nr. 5, S. 535–552, doi:10.1080/13597566.2014.971769.
- Erk, J. (2015)**, „Iron houses in the tropical heat: Decentralization reforms in Africa and their consequences“, *Regional and Federal Studies*, Vol. 25, Nr. 5, S. 409–420, doi:10.1080/13597566.2015.1114921.
- Erk, J. (2019a)**, *Decentralization, Democracy, and Development in Africa*, Routledge, London und New York.
- Erk, J. (Hrsg.) (2018)**, *Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa*, Routledge, London und New York.
- Esser, D.E. und H. Janus (2023)**, „How are accountability and organisational learning related? A study of German bilateral development cooperation“, *Evaluation*, Vol. 29, Nr. 4, S. 468–488, doi:10.1177/13563890231204661.
- Esser, D.E. und H. Janus (2025a)**, „Development expertise: Essential or expendable? Comparing interactions between knowledge and experience in German and Norwegian foreign aid bureaucracies“, *Public Administration and Development*, Vol. 45, Nr. 4, S. 393–403, doi:10.1002/pad.70004.
- Esser, D.E. und H. Janus (2025b)**, „Everything, everywhere, all at once? Donor bureaucrats struggle with four dimensions of development effectiveness“, *World Development*, Vol. 191, S. 107017, doi:10.1016/j.worlddev.2025.107017.
- Esser, D.E. und H. Janus (2025c)**, „How do foreign aid agencies learn? A comparative analysis of organisational learning determinants in national donor bureaucracies“, *The European Journal of Development Research*, Vol. 37, Nr. 4, S. 792–811, doi:10.1057/s41287-025-00706-8.

- Falleti, T.G. (2005)**, „A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective“, *American Political Science Review*, Vol. 99, Nr. 3, S. 327–346, doi:10.1017/S0003055405051695.
- Fan, C.S., C. Lin und D. Treisman (2009)**, „Political decentralization and corruption: Evidence from around the world“, *Journal of Public Economics*, Vol. 93, Nr. 1, S. 14–34, doi:10.1016/j.jpubeco.2008.09.001.
- Faust, J. (2017)**, „Wider ‚alternative Fakten‘! Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit“, IDOS: Sustainable Futures, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), <https://blogs.idos-research.de/2017/02/22/wider-alternative-fakten-evaluierung-entwicklungszusammenarbeit/> (zugegriffen 24.07.2025).
- Fisman, R. und R. Gatti (2002)**, „Decentralization and corruption: Evidence across countries“, *Journal of Public Economics*, Vol. 83, Nr. 3, S. 325–345, doi:10.1016/S0047-2727(00)00158-4.
- Fjeldstad, O.-H. und I. Kolstad (2004)**, „Decentralisation and corruption: A review of the literature“, CMI Working Papers, Vol. 2004:10, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- Flick, U. (2021)**, *Qualitative Sozialforschung: eine Einführung*, Reinbek bei Hamburg, 10. Auflage.
- Forquilha, S. (2020)**, „Decentralization reforms in Mozambique: The role of institutions in the definition of results“, WIDER Working Paper, 2020/132, UNU-WIDER, Helsinki, doi:10.35188/UNU-WIDER/2020/889-4.
- Forquilha, S. und E. Gonçalves (2022)**, *Critical Issues on Social Accountability in Mozambique*, IESE, Maputo, Mosambik.
- Fouopi Djiogap, C., J.R.A. Manga, S.P. Onana und F.E. Bitoto (2024)**, „Does fiscal decentralization improve people's access to health and education services in Cameroon?“, *African Development Review*, Vol. 36, Nr. 3, S. 457–470, doi:10.1111/1467-8268.12770.
- Frahm, O. (2015)**, „Zentralisierung und Föderalismus in Afrika“, *APuZ. Aus Politik und Zeitgeschichte*, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/209075/zentralisierung-und-foederalismus-in-afrika/> (zugegriffen 01.09.2025).
- Funnell, S.C. und P.J. Rogers (2011)**, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Gamito-Marques, D. (2022)**, „Between an old and a new scramble for Africa? Using the history of science diplomacy to understand the present“, *Histoire, Europe et relations internationales*, Vol. 2, Nr. 2, S. 53–63, doi:10.3917/heri.002.0053.
- George, A.L. und A. Bennett (2005)**, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, The MIT Press, Cambridge, MA, und London.
- Ghana (1992)**, *Constitution of the Republic of Ghana*.
- GIZ (2014)**, *The Policy Marker System. Guidelines*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn.
- Gläser, J. und G. Laudel (2010)**, *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, VS Verlag, Wiesbaden, 4. Auflage.
- Goertz, G. (2017)**, *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- González, R.A. und S. Vitale (2025)**, „Can decentralization contribute to authoritarian consolidation? Venezuela under Chávez and Maduro“, in Polga-Hecimovich, J. und R. Sanchez-Urribarri (Hrsg.), *Authoritarian Consolidation in Times of Crisis*, Routledge, New York, S. 157–176 doi:10.4324/9781003457886-10.
- Hartmann, C. und G. Crawford (Hrsg.) (2008)**, *Decentralisation in Africa: A Pathway Out of Poverty and Conflict?*, Amsterdam University Press, Amsterdam, doi:10.5117/9789053569344

- Jaccard, J. und J. Jacoby (2020)**, *Theory Construction and Model-Building Skills: A Practical Guide for Social Scientists*, The Guilford Press, New York und London, 2..Auflage.
- Janus, H. (2014)**, „Real innovation or second-best solution? First experiences from results-based aid for fiscal decentralisation in Ghana and Tanzania“, *SSRN Electronic Journal*, doi:10.2139/ssrn.2394208.
- Jütting, J., C. Kauffmann, I. McDonnell, H. Osterriedel, N. Pinaud und L. Wegner (2004)**, „Decentralisation and poverty in developing countries: Exploring the impact“, *OECD Development Centre Working Papers*, Nr. 236, OECD Development Centre, Paris, doi:10.1787/132704628030.
- Kohl, R. (2023)**, „Mainstreaming scaling: A case study of GIZ. Scaling community of practice“, *Scaling Community of Practice*, <https://scalingcommunityofpractice.com/mainstreaming-scaling-a-case-study-of-giz/> (zugegriffen 17.11.2025).
- Laíce, P. und S. Croese (2022)**, „Mozambique's voluntary local review: SDG localization, decentralization, and the role of local governments and associations“, in Croese, S. und S. Parnell (Hrsg.), *Localizing the SDGs in African Cities*, Springer International Publishing, Cham, S. 171–188, doi:10.1007/978-3-030-95979-1_11.
- Landry, P.F. (2008)**, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge University Press, Cambridge, doi:10.1017/CBO9780511510243.
- Litvack, J., J. Ahmad und R. Bird (1998)**, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D. C., doi:10.1596/0-8213-4350-5.
- Lurusati, Y. und R. Torenvlied (2023)**, „Does local democratization improve societal outcomes? Effects of mayoral direct elections in Indonesia“, *Nature Humanities and Social Sciences Communications*, Vol. 10, Nr. 1, S. 658, doi:10.1057/s41599-023-02141-8.
- Mansuri, G. und V. Rao (2013)**, „Can participation be induced? Some evidence from developing countries“, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 16, Nr. 2, S. 284–304, doi:10.1080/13698230.2012.757918.
- Maystadt, J.-F. und M.-K. Salihu (2019)**, „National or political cake? The political economy of intergovernmental transfers in Nigeria“, *Journal of Economic Geography*, Vol. 19, Nr. 5, S. 1119–1142, doi:10.1093/jeg/lby032.
- Mbithi, A., D. Ndambuki und F.O. Juma (2019)**, „Determinants of public participation in Kenya county governments“, *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 54, Nr. 1, S. 52–69, doi:10.1177/0021909618794028.
- McLellan, R. (2023)**, „Delivering the vote: Community politicians and the credibility of punishment regimes in electoral autocracies“, *Comparative Politics*, Vol. 55, Nr. 3, S. 449–472, doi:10.5129/001041523X16601556495592.
- Mensah, J.V., D.W. Essaw, M. Dankwah, A.B. Ghartey und C.A. Bamfo (2024)**, „Three decades of decentralisation in Ghana: Operationalisation of sub-district structures in three selected regions“, *Cogent Social Sciences*, Vol. 10, Nr. 1, S. 2381318, doi:10.1080/23311886.2024.2381318.
- Mhandu, J. (2021)**, „'Phony decentralisation' an enemy of the municipal administrative system and a threat to urban infrastructure development“, *African Renaissance*, Vol. 18, Nr. 2, S. 183–208, doi:10.31920/2516-5305/2021/18n2a9.
- Michalopoulos, S. und E. Papaioannou (2011)**, „The long-run effects of the scramble for Africa“, *Working Paper*, Nr. 17620, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, doi:10.3386/w17620.
- Montesquieu, C.-L.B. de (1748)**, *De l'esprit des lois*, Barrillot & Fils, Genf.
- Nguenha, E. J. (2024)**, *Potencial tributário dos municípios: Beira-Boane-Dondo-Lichinga-Marrupa-Maxixe-Nacala-Ribáuê-Vilankulo-Xai-Xai*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Maputo, Mosambik.

- Nuscheler, F. und K. Ziemer (1980), *Politische Herrschaft in Schwarzafrika: Geschichte und Gegenwart*, Beck, München.
- Oduntan, G. (2015), „Africa’s border disputes are set to rise – but there are ways to stop them“, *The Conversation*, <https://theconversation.com/africas-border-disputes-are-set-to-rise-but-there-are-ways-to-stop-them-44264> (zugegriffen 01.09.2025).
- OECD (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Organisation für Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2010), „Notes of the eighth meeting of the Dac network on gender equality“, DAC Network on Gender Equality, Paris.
- OECD (2014), *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, Organisation für Economic Co-operation and Development, Paris, doi:10.1787/9789264183636-en.
- OECD (2019), „Evaluation criteria: Adapted definitions and principles for use“, Nr. DCD/DAC(2019)58/FINAL, Organisation für Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2021), *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, Organisation für Economic Co-operation and Development, Paris, doi:10.1787/543e84ed-en.
- OECD (2022), *2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/b80a8cdb-en.
- Olowu, D. (2001), „Decentralization policies and practices under structural adjustment and democratization in Africa“, *UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights Paper*, Nr. 4, United Nations Research Institute for Social Development, Genf.
- Orth, M., M. Birsan and G. Gotz (2018), *The Future of Integrated Policy-Based Development Cooperation. Lessons from the Exit from General Budget Support in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia*, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.
- Ostwald, K. (2017), „Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia“, *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 34, Nr. 3, S. 488–506
- Patton, M. Q. (2008), *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 4. Auflage.
- Plagemann, J. (2009), „Reformprojekt ‚Dezentralisierung in Afrika‘ – zum Scheitern verurteilt? Das Beispiel Mosambik“, *GIGA Focus*, Nr. 11, German Institute of Global and Area Studies, Hamburg.
- Prud’homme, R. (1995), „The dangers of decentralization“, *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, Nr. 2, S. 201–220, doi:10.1093/wbro/10.2.201.
- Prud’homme, R. (2003), „Fiscal decentralisation in Africa: A framework for considering reform“, *Public Administration and Development*, Vol. 23, Nr. 1, S. 17–27, doi:10.1002/pad.256.
- Ribot, J.C. (2002), „African decentralization: Local actors, powers and accountability“, *UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights Paper*, Nr. 8, United Nations Research Institute for Social Development, Genf.
- Rodríguez-Pose, A. und R. Ezcurra (2010), „Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis“, *Journal of Economic Geography*, Vol. 10, Nr. 5, S. 619–644, doi:10.1093/jeg/lbp049.
- Rodríguez-Pose, A. und N. Gill (2005), „On the ‚economic dividend‘ of devolution“, *Regional Studies*, Vol. 39, Nr. 4, S. 405–420, doi:10.1080/00343400500128390.

- Rodríguez-Pose, A. und M. Vidal-Bover (2024)**, „Unfunded mandates and the economic impact of decentralisation. When finance does not follow function“, *Political Studies*, Vol. 72, Nr. 2, S. 652–676, doi:10.1177/00323217221136666.
- Rondinelli, D.A., J.R. Nellis und G.S. Cheema (1984)**, „Decentralization in developing countries: a review of recent experience“, *World Bank Staff Working Papers*, Management and Development Series, The World Bank, Washington, D. C.
- Sambia (2016)**, „Constitution of Zambia (Amendment) Act“, Act No. 2 of 2016, Lusaka.
- Sambia (2022)**, „Cabinet Office Circular Number 2 of 2022“, Lusaka.
- Sambia (2023)**, „Cabinet Office Circular Number 2 of 2022“, Lusaka.
- Sambia (2024)**, „The Constituency Development Fund Act 2024“, Act No. 1 of 2024, Lusaka.
- Sambia (2025)**, „Cabinet Office Circular Number 8 of 2025“, Lusaka.
- von Schiller, A. (2020)**, *Applying Rigorous Impact Evaluation in GIZ Governance Programmes: Results of a GIZ Initiative on Impacts in Governance*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn und Eschborn.
- Smoke, P. (2003)**, „Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges“, *Public Administration and Development*, Vol. 23, Nr. 1, S. 7–16, doi:10.1002/pad.255.
- Smoke, P. (2015a)**, „Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform“, *Public Administration and Development*, Special Issue: Trends and Way Forwards, Vol. 35, Nr. 2, S. 97–112, doi:10.1002/pad.1703.
- Smoke, P. (2015b)**, „Managing public sector decentralization in developing countries: Moving beyond conventional recipes“, *Public Administration and Development*, Vol. 35, Nr. 4, S. 250–262, doi:10.1002/pad.1736.
- Steffensen, J. (2010)**, *Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience*, UNCDF, New York.
- Stern, E., N. Stame, J. Mayne, K. Forss, R. Davies und B. Befani (2012)**, „Broadening the range of designs and methods for impact evaluations“, *Working Paper*, Nr. 38, Institute for Development Studies, London, doi:10.22163/fteval.2012.100.
- Thomi, W., M. Steinich und W. Polte (Hrsg.) (2001)**, *Dezentralisierung in Entwicklungsländern: jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*, Nomos, Baden-Baden.
- van Tilburg, P (2008)**, „Decentralisation as a stabilizing factor in Rwanda“, in Hartmann, C. und G. Crawford (Hrsg.), *Decentralisation in Africa: A Pathway Out of Poverty and Conflict?*, Amsterdam University Press, Amsterdam, S. 213–232.
- Tocqueville, A. de (1840)**, *De la démocratie en Amérique*, Gosselin, Paris.
- Tsala, C. O. und H. N. Tabi (2022)**, „Political decentralization and income inequality in developing [sic] countries: Does governance matter?“, *Economics Bulletin*, AccessEcon, Vol. 42, Nr. 4, S. 2103–2116.
- United Nations (1962)**, „Decentralization for national and local development“, Nr. ST/TAO/M/19, United Nations Division for Public Administration, New York.
- Varieties of Democracy Project (2021)**, „A framework for understanding regime transformation: Introducing the ERT dataset“, *V-Dem Working Paper*, Nr. 113, V-Dem Institute, Göteborg.

- Varieties of Democracy Project (2023)**, *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*, V-Dem Institute, Göteborg.
- Vedeld, T. (2003)**, „Democratic decentralisation and poverty reduction: Exploring the linkages“, *Forum for Development Studies*, Vol. 30, Nr. 2, S. 159–203, doi:10.1080/08039410.2003.9666243.
- Venkateswaren, R. (2022)**, „Appraisal environmental and social review summary (ESRS) – Zambia devolution support program“, Nr. P178492, World Bank Group, Washington, D. C.
- Wanjiku Ngunjiri, M. (2023)**, *Citizen Participation in Local Governance in Africa: A Selection of Case Studies*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm, doi:10.31752/idea.2023.26.
- Weiler (2023)**, „Mozambican decentralization process“, Vortrag 19. Oktober 2023, LSPA Sub-Saharan Africa Regional Working Group – Open Meeting, Ort.
- Weimer, B. und J. Carrilho (2017)**, *Political Economy of Decentralization in Mozambique: Dynamics, Outcomes, Challenges*, IESE, Maputo, Mosambik.
- Wencker, T. (2022)**, *Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- von Werthern, A. (2020)**, *Theoriebasierte Evaluation: Entwicklung und Anwendung eines Verfahrensmodells zur Programmtheoriekonstruktion*, Springer VS, Wiesbaden.
- White, H. (2009)**, „Theory-based impact evaluation: principles and practice“, *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 1, Nr. 3, S. 271–284, doi:10.1080/19439340903114628.
- Witte, E.H. (2004)**, *Theorienentwicklung und -konstruktion in der Sozialpsychologie*, Psychologisches Institut, Universität Hamburg.
- Wunsch, J.S., D. Olowu, J.W. Harbeson und V. Ostrom (Hrsg.) (1990)**, *The Failure of the Centralized State: Institutions and Selfgovernance in Africa*, Routledge, London.
- Zarychta, A., M.E. Benedum, E. Sanchez und K.P. Andersson (2024)**, „Decentralization and corruption in public service delivery: Local institutional arrangements that can help reduce governance risks“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 34, Nr. 2, S. 238–254, doi:10.1093/jopart/muado22.

13.

ANHANG

Ein Methoden-Anhang mit weiterführenden Informationen findet sich unter folgendem Link:

https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2025_Dezentralisierung_Afrika/2025_DEval_Dezentralisierung_Afrika_Methoden-Anhang.pdf

13.1 Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval

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

Evaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Bewertungsmaßstab	Methoden/Quellen
EF 1: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern relevant?			
EF 1.1: Inwiefern sind die Unterstützungsmaßnahmen des BMZ an den Strategien, Prioritäten sowie Bedarfen und Kapazitäten der Partner ausgerichtet?	Den Unterstützungsmaßnahmen liegen Strategien, politische Prioritäten und Bedarfe der Partner zugrunde.	Die Ziele der Unterstützungsmaßnahmen entsprechen den politischen Prioritäten, Strategien und Bedarfen der Partnerregierungen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Strategiedokumente, Protokolle von Regierungsverhandlungen, Bedarfsanalysen, Kapazitätsaufbaupläne) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen und lokalen Mandatsträger*innen • Evaluierungs- und wissenschaftliche Literatursynthese
EF 1.2: Inwiefern erweisen sich die Vorstellungen zu Zielen von und Herangehensweisen an Dezentralisierung der deutschen EZ einerseits und Partnerregierungen andererseits als kongruent?	Das Verständnis von Dezentralisierung wird im Zuge der Unterstützung auf beiden Seiten angepasst.	Gemeinsames Reformbekenntnis für Dezentralisierung und abgestimmte Schritte (Sequenzierung) ist belegbeziehungsweise nachweisbar.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Strategiedokumente, Protokolle der Regierungsverhandlungen) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen • Rekonstruktion der Genese der Kooperation im Themenbereich in einzelnen Ländern • Evaluierungs- und wissenschaftliche Literatursynthese
EF 2: Inwiefern ist die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten intern kohärent?			
EF 2.1: Inwiefern sind Unterstützungsmaßnahmen komplementär und arbeitsteilig innerhalb der deutschen EZ konzipiert und umgesetzt?	Die deutschen DOs arbeiten komplementär zueinander.	Es gibt eine nachvollziehbare komplementäre Arbeitsteilung zwischen den bilateralen staatlichen DOs in der Umsetzung bilateraler Vorhaben. Erfahrungen aus der Praxis fließen in die weitere vorhabenbezogene Zusammenarbeit und Steuerung ein.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhabendokumente, Länderstrategien, Evaluierungen) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen und lokalen Mandatsträger*innen • Portfolioanalyse
	Angemessene Instrumente kommen im länderspezifischen Kontext zum Einsatz.	Die Instrumente sind zweckmäßig und adaptiv konzipiert, komplementär und entsprechen nationalen Strategien und Planungsdokumenten.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhabendokumente, Länderstrategien, Evaluierungen) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen • Portfolioanalyse
EF 2.2: Inwiefern ist Dezentralisierung mit anderen Elementen des deutschen EZ-Portfolios kohärent abgestimmt?	Unterstützungsmaßnahmen für Dezentralisierung verfolgen Ziele, die anderen sektoralen länderspezifischen Zielen nicht entgegenstehen und umgekehrt.	Bewertungsmaßstab: nachvollziehbare gemeinsame/mindestens abgestimmte Planung und Steuerung hinsichtlich sektoraler Anwendungen von Dezentralisierung, Synergien, Komplementarität auf Ebene des Länderportfolios; gegebenenfalls Länderstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Strategiedokumente, Vorhabendokumente, Länderstrategien, Evaluierungen) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen • Portfolioanalyse

Evaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Bewertungsmaßstab	Methoden/Quellen
EF 3: Inwiefern wird die Unterstützung der deutschen bilateralen EZ für Dezentralisierungsbemühungen in afrikanischen Ländern innerhalb der Partnerstaaten mit anderen Gebern (konzeptionell und operativ) abgestimmt?			
	Die Komplementarität und die Koordinierung mit anderen bi- und multilateralen Gebern werden sichergestellt.	Die deutsche EZ arbeitet in kontinuierlicher Abstimmung mit anderen Gebern und multilateralen Organisationen (hinsichtlich geografischer Aufteilung, Themeneingrenzung und Kooperation). Die deutsche EZ und andere Geber verfolgen keine gegenläufigen Ziele.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhaben- und Länderdokumente) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen, Vertreter*innen von anderen bi- und multilateralen Organisationen • Portfolioanalyse • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur
EF 4: Inwiefern ist die Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen der Partnerländer durch die deutsche EZ wirksam?			
	Durch die Unterstützung von Dezentralisierung wird ein nachweislicher Beitrag zu Demokratisierung geleistet.	Vorgefundene Sets von Wirkungen (entlang der und/oder über die Wirkungsstränge hinausgehend) zeigen einen plausiblen Beitrag zu Demokratisierung.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhabens- und Strategiedokumente, Projektevaluierungen) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen und lokalen Mandatsträgerinnen • Vor Ort-Begehungen • Portfolioanalyse • Schrittweise Nachvollziehung von Wirkungszusammenhängen und Wirkungsmechanismen (<i>Ownership</i>) sowie Überprüfung von Wirkungssets (u.a. durch Rekonstruktion der Genese der Kooperation im Themenbereich in einzelnen Ländern) • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur • Feldbesuche
	Die Unterstützungsmaßnahmen der deutschen EZ tragen zu sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung nachweislich bei.	Vorgefundene Sets von Wirkungen (entlang der und/oder über die Wirkungsstränge hinausgehend) zeigen einen plausiblen Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.	
EF 5: Inwiefern sind die Wirkungen der deutschen EZ-Unterstützung dauerhaft?			
	Dezentralisierung wird durch deutsche Unterstützungsmaßnahmen rechtlich und institutionell verankert.	Die Maßnahmen haben zur Verabschiedung und Umsetzung eines Rechtsrahmens oder legislativer Akte geführt, der beziehungsweise die Dezentralisierung begünstigen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhabendokumente, nationale Gesetzgebung) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen und lokalen Mandatsträgerinnen • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur • Rekonstruktion der Genese der Kooperation im Themenbereich in einzelnen Ländern
	Durch deutsche Unterstützungsmaßnahmen wird die Ausgangslage für Kapazitäten und Ressourcen subnationaler Gebietskörperschaften verbessert.	Die subnationalen Gebietskörperschaften verfügen über ein nachweisbar und dauerhaft höheres Maß an Kapazitäten und Ressourcen als vor der Intervention.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Projektevaluierungen) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen, Vertreter*innen der Partnerregierungen und lokalen Mandatsträgerinnen • Feldbesuche • Evaluierungssynthese

Evaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Bewertungsmaßstab	Methoden/Quellen
EF 6: Welche Faktoren beeinflussen die Effizienz bestimmter Vorhabentypen und welche Sets von Wirkungsfeldern und -mechanismen erweisen sich als effizient?			
EF 7.1: Welche Faktoren beeinflussen die Effizienz bestimmter Vorhabentypen?	Faktoren für Effizienz werden identifiziert.	Identifizierung von Hürden, Anpassungslücken, Kontextabhängigkeiten, Insuffizienzen, nicht intendierten Wirkungen, negativen Wirkungen, und das alles im Verhältnis zum Aufwand und der Ressourcen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhabendokumente, Evaluierungen) • Interviews mit Vorhabenverantwortlichen • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur
	Faktoren für Effizienz werden als Entscheidungsgrundlage herangezogen.	Die Faktoren finden im Strategieprozess, in der Planung, Umsetzung und Bewertung Einfluss. Abweichungen werden auf Grund des Länderkontextes und lokalen Anforderungen begründet.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhabens- und Strategiedokumente) • Interviews mit BMZ-Länder-/WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen
EF 7.2: Welche Sets von Wirkungsfeldern und -mechanismen erweisen sich als effizient?	Bekanntes Faktoren wurde für die Erreichung von gleichwertigen oder vergleichbaren Sets von Wirkungsfeldern hinsichtlich Aufwands und Ressourcen notwendigen der Vorhaben Rechnung getragen.	Das effizienteste Verhältnis von Ressourcen und Aufwand für gleichwertige oder vergleichbare Sets von Wirkungen wird innerhalb des Landeskontexts und an die lokalen Anforderungen angemessen angewendet. Abweichungen werden auf Grund des Landeskontexts und lokalen Anforderungen begründet.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Vorhabendokumente) • Interviews mit BMZ-Länder-/ WZ-Referent*innen, Vorhabenverantwortlichen • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur
	Bekanntes Faktoren wird für die Erreichung von Wirkungen über Wirkmechanismen hinsichtlich Aufwands und Ressourcen notwendigen der Vorhaben Rechnung getragen.	Das effizienteste Verhältnis von Ressourcen und Aufwand für gleichwertige oder vergleichbare Sets von Wirkungen wird innerhalb des Landeskontexts und an die lokalen Anforderungen angemessen angewendet. Abweichungen werden auf Grund des Landeskontexts und lokalen Anforderungen begründet.	

Evaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Bewertungsmaßstab	Methoden/Quellen
EF 7: Inwiefern hat sich die deutsche EZ als „lernendes System“ erwiesen und relevanten Kontextfaktoren und Veränderungen Rechnung getragen?			
EF 7.1: Inwiefern hat die deutsche EZ die Zielsetzung ihrer Dezentralisierungsunterstützung in Afrika an entwicklungspolitische Entwicklungen angepasst?	Dezentralisierungsbezogene Strategien haben sich zeitgemäß entwickelt und internationale entwicklungspolitische Trends reflektiert.	Die Strategie- und Programmdokumente deutscher EZ spiegeln globale Kontextveränderungen programmatisch wider.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Strategiedokumente) • Interviews mit BMZ-Steuerungsverantwortlichen • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur • Rekonstruktion der Genese der Kooperation im Themenbereich in einzelnen Ländern
EF 7.2: Inwiefern hat die deutsche EZ die Zielsetzung ihrer Dezentralisierungsunterstützung in Afrika an nationale Kontextveränderungen angepasst?	Anpassungen der länderspezifischen, regionalen und globalen Dezentralisierungsstrategien haben nationale Kontextveränderungen reflektiert.	Wichtige nationale Kontextveränderungen sind erarbeitet worden und in Strategien eingeflossen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Strategiedokumente) • Interviews mit BMZ-Steuerungsverantwortlichen • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur • Rekonstruktion der Genese der Kooperation im Themenbereich in einzelnen Ländern
	Erfahrungen aus den Umsetzungsländern sind in die länderspezifische, regionale und globale Strategieweiterentwicklung aufgenommen worden.	Länderspezifische Lernerfahrungen sind nachweislich als Belege für Neuerungen in die Strategieentwicklung deutscher EZ zu Dezentralisierung eingeflossen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Länderdokumente und -strategien) • Interviews mit BMZ-Steuerungsverantwortlichen • Evaluierungssynthese, Synthese wissenschaftlicher Literatur • Rekonstruktion der Genese der Kooperation im Themenbereich in einzelnen Ländern
EF 7.3: Inwiefern haben Strategien deutscher EZ interne und externe Evidenz (Evaluierungen und wissenschaftliche Literatur) genutzt?	Intern verfügbare Evidenz ist in die Strategieentwicklung zu Dezentralisierung eingeflossen.	Programm- und Strategiedokumente reflektieren Wirkungsbefunde aus (Projekt-) Evaluierungen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Strategiedokumente) • Interviews mit BMZ-Steuerungsverantwortlichen • Evaluierungssynthese
	Wissenschaftliche Evidenz ist in die Strategieentwicklung zu Dezentralisierung eingeflossen.	Strategien deutscher EZ zu Dezentralisierung sind im Einklang mit wissenschaftlichen Befunden und wissenschaftlicher Evidenz konzipiert, umgesetzt und angepasst worden.	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse (Strategiedokumente) • Interviews mit BMZ-Steuerungsverantwortlichen • Synthese der wissenschaftlichen Literatur

13.3 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	Funktion	CRedit-Statement ²⁵¹
Helge Roxin	Senior-Evaluator, Teamleitung	Supervision, conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, software, validation, visualization – original draft, writing – review & editing
Dr. Christoph Dworschak	Evaluator	Conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, software, validation, visualization – original draft, writing – review & editing
Haik Gregorian	Evaluator	Conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, software, validation, visualization – original draft, writing – review & editing
Gabriel Odin	Evaluator	Conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, software, validation
Verantwortlich	Funktion	
Dr. Stefan Leiderer	Abteilungsleitung	
Mitwirkende	Funktion	
Prof. Dr. Christof Hartmann	externer Peer-Reviewer	
Dr. Alexander Kocks	interner Peer-Reviewer	
Dr. Klaus Grütjen	erster externer Gutachter, Fallstudie Burkina Faso	
Saidou Ouédraogo	externer Gutachter, Fallstudie Burkina Faso	
Prof. Dr. Daniel Kweku Baah Inkoomb	erster externer Gutachter, Fallstudie Ghana	
Dr. Akosua B.K. Amaka Otchere	externe Gutachterin, Fallstudie Ghana	
Prof. Dr. José Jaime Macuane	erster externer Gutachter, Fallstudie Mosambik	
Antonio Bai Siteo Júnior	externer Gutachter, Fallstudie Mosambik	
Andrew Chitembo	erster externer Gutachter, Fallstudie Sambia	
Hadi Sidibe	erster externer Gutachter, Fallstudie Senegal	
El Hadji Mor Lissa Dieng	externer Gutachter, Fallstudie Senegal	
Anette Köhler-Rahm	Projektadministratorin	
Lilith Gärtner	Studentische Hilfskraft	
Laura Huerfano	Praktikantin	
Severin Klein	Studentische Hilfskraft	
Can Müllerthan	Studentische Hilfskraft	

²⁵¹ Das CRediT-Statement (Contributor Roles Taxonomy, <https://credit.niso.org/>) kennzeichnet die Rollen der Autor*innen in der Erstellung des vorliegenden Evaluierungsberichts. Die CRediT-Taxonomie unterscheidet zwischen 14 unterschiedlichen Rollen, um die Beiträge einzelner Autor*innen sichtbar zu machen.

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

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

E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
