



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

Evaluierungsbericht

Zusammenfassung

2025



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

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, bernioo04
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>

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen in Subsahara-Afrika durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:
<https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/unterstuetzungsmassnahmen-von-dezentralisierung>

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 entwicklungs- politisch 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 entwicklungs- politisch relevanten Bereich nicht geschaffen werden. Die Analyse der wissenschaftlichen Literatur im Themenbereich zeigt, dass dieses Spannungs- verhältnis 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 vorhabensspezifische 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.