

# **Schlussevaluierung 2008**

## **Programm zur Förderung der demokratischen Dezentralisierung, Malawi**

Kurzbericht

**gtz**

**ded**  
Deutscher  
Entwicklungsdienst

**Erstellt durch: Thomas BOYSEN  
James CHIMA**  
**für: AFC Consultants International**  
**Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen  
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren  
Meinung und Wertung wieder.**

**Herausgeber:**  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
Internet: <http://www.gtz.de>

Deutscher Entwicklungsdienst GmbH

Gruppe Qualitätsmanagement,  
Wissensmanagement und Gesamtcontrolling

Tulpenfeld 7  
53113 Bonn  
Internet: <http://www.ded.de>

## Tabellarische Übersicht

### Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	03/2008 – 03/2009, Feldphase: 10. November - 4. Dezember 2008
Evaluierende Consulting-Firma	AFC Consultants International GmbH
Evaluierungsteam	Thomas BOYSEN (internationaler Gutachter) James CHIMA (nationaler Gutachter)

### Zur Entwicklungsmaßnahme der GTZ

Bezeichnung der GTZ-Entwicklungsmaßnahme gemäß Auftrag	Programm zur Förderung der demokratischen Dezentralisierung
Nummer der GTZ-Entwicklungsmaßnahme	2001.2483.4
Gesamtlaufzeit nach Phasen	01/2003 – 12/2007
Gesamtkosten	7.590.000 EUR deutscher Beitrag 50.000 EUR malawischer Beitrag
Gesamtziel der GTZ-Entwicklungsmaßnahme laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	<p><b>Gesamtziel:</b> Der Bevölkerung steht ein nachfrageorientiertes und effektiver erbrachtes Dienstleistungsangebot der demokratisch verfassten lokalen Gebietskörperschaften zur Verfügung.</p> <p><b>Komponentenziel 1:</b> Die Bevölkerung im Interventionsgebiet, insbesondere die diesbezüglich benachteiligte weibliche Bevölkerung, nimmt ihre neuen Rollen, Aufgaben und Rechte im Rahmen der demokratischen Dezentralisierung gesteigert wahr.</p> <p><b>Komponentenziel 2:</b> Lokale Gebietskörperschaften im Interventionsgebiet verbessern ihre Finanzsituation und verwalten ihre Finanzen effektiver und transparenter.</p> <p><b>Komponentenziel 3:</b> Lokale Gebietskörperschaften im Interventionsgebiet nehmen ihre Rolle als Entwicklungsakteure nachfrageorientierter wahr.</p> <p><b>Komponentenziel 4:</b> Relevante Strategien und Politiken sind von Entscheidungsträgern auf nationaler</p>

	Ebene erarbeitet, angepasst und umgesetzt.
Politischer Träger	Ministerium für Kommunalverwaltung und Ländliche Entwicklung ( <i>Ministry of Local Government and Rural Development - MLGRD</i> )
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Dezentralisierungssekretariat ( <i>Decentralisation Secretariat</i> ), Nationales Komitee für Gebietskörperschaftsfinanzierung ( <i>National Local Government Finance Committee, NLGFC</i> ), malawischer Kommunalverband ( <i>Malawi Local Government Association, MALGA</i> ), Kommission zur Unterstützung der Gebietskörperschaften, v.a. bei der Personalrekrutierung ( <i>Local Government Service Commission, LGSC</i> ). Mittler auf dezentraler Ebene sind die Distrikt- und Stadtverwaltungen, ihre gewählten Räte und Organe. Daneben fungieren als Mittler auf nationaler und dezentraler Ebene ausgewählte Aus- und Fortbildungsinstitutionen sowie die organisierte Zivilgesellschaft.
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	DED
Zielgruppen laut Angebot	Die Bevölkerung Malawis in den Interventionsgebieten

### Zur Entwicklungsmaßnahme des DED

Bezeichnung der DED-Entwicklungsmaßnahme	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Förderung von Stadt- und Distriktverwaltungen im Bereich kollaborativer Entwicklungsplanung und Implementierung</li> <li>2. Förderung der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung an dezentralen Planungs- und Entscheidungsprozessen</li> </ol>
Nummer der DED-Entwicklungsmaßnahme	1 und 2
Gesamtlaufzeit	01/2003 – 12/2007
Gesamtkosten	Ca. 900.000 EUR
Gesamtziel der DED-Entwicklungsmaßnahmen laut LD/RD-Bericht	Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses in Malawi auf der Grundlage demokratischer Prinzipien
Politischer Träger (in Koop.-	Ministerium für Kommunalverwaltung und Ländliche

Vorhaben mit der GTZ, s.o.)	Entwicklung ( <i>Ministry of Local Government and Rural Development, MLGRD</i> )
Partnerorganisation(en)	Malawischer Kommunalverband ( <i>Malawi Local Government Association, MALGA</i> ), Nationale Institution für Staatsbürgerkunde ( <i>National Initiative for Civic Education, NICE</i> ), nichtstaatliche Organisation im Bereich Regierungsführung ( <i>Malawi Economic Justice Network, MEJN</i> ), Distrikt- und Stadtverwaltungen, organisierte Zivilgesellschaft
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	GTZ
Zielgruppen laut Prüfbericht/EH-Bericht	Die gesamte Bevölkerung Malawis

### Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	4
Einzelbewertung	Relevanz: 3; Effektivität: 4; Impact: 4; Effizienz: 4; Nachhaltigkeit: 3

Der Gegenstand der unabhängigen Evaluierung ist der Beitrag zum "Programm zur Förderung der demokratischen Dezentralisierung" (MGPDD) der GTZ sowie des DED durch miteinander verbundene Entwicklungsmaßnahmen im Zeitraum von Januar 2003 bis Dezember 2007. Die Entwicklungsmaßnahmen von GTZ und DED waren nicht formal in ein gemeinsames Programm integriert, basierten jedoch auf der „Schwerpunktstrategie Demokratische Dezentralisierung“ und gemeinsam abgestimmten Aktivitäten im Feld.<sup>1</sup>

Die Evaluierung wurde von Thomas Boysen (internationaler Gutachter) und James Chima (lokaler Gutachter) für AFC Consultants International GmbH im Auftrag von GTZ und DED durchgeführt. Die gesamte Evaluierung wurde zwischen März 2008 und Februar 2009 durchgeführt, während die Feldphase in Malawi vom 10. November bis 4. Dezember 2008 stattfand.

Vor dem Einsatz analysierten die Gutachter die relevanten Dokumente von GTZ und DED, führten Gespräche mit Schlüsselpersonen in den GTZ und DED Zentralen und verfassten einen Inception Report. Auf der Grundlage der Interviewleitfäden, die im Inception Report im Entwurf dargelegt waren und direkt vor dem Feldeinsatz verfeinert wurden, führte das Evaluierungsteam in Malawi Gespräche mit Schlüsselinformanten in Ministerien auf nationaler Ebene, mit Personal wichtiger nationaler Institutionen, Gemeinden sowie mit diversen zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGO). Die so gesammelten Informationen wurden mit den Wirkungsketten der Komponenten und den im GTZ Angebot sowie in den DED Planungsunterlagen für einzelne Entwicklungshelfer (EH) dargelegten Grundkonzepten in Beziehung gesetzt. Dabei versuchte das Evaluierungsteam seine Analysen soweit wie möglich auf Zahlen, Daten und Fakten zu stützen. Zu den meisten Themen konnten jedoch MGPDD und DED aufgrund unzureichender Monitoringsysteme keine Zahlen liefern und das Evaluierungsteam versuchte daher durch die Triangulation von Aussagen verschiedener Gesprächspartner Fakten herauszustellen. Das Evaluierungsteam vertiefte sein Verständnis der Entwicklungsmaßnahme durch Diskussionen mit MGPDD und DED Mitarbeitern sowie mit diversen Partnerorganisationen, wodurch es möglich war, Ursachen für sowohl positive als auch negative Ergebnisse zu identifizieren. Die Feldphase wurde mit einer Präsentation der Evaluierungsergebnisse für das Personal von Partnerorganisationen, MGPDD sowie DED abgeschlossen, zu der alle Gesprächspartner eingeladen wurden.

MGPDD begann im Januar 2003 als erste Phase eines Programms, das für insgesamt drei Phasen bis 2012 konzipiert war. Da aufgrund der Projektfortschrittskontrolle 2007 erhebliche

---

<sup>1</sup> Da die Evaluierung sich mit drei verschiedenen Entwicklungsmaßnahmen beschäftigt ist es notwendig, hier die Terminologie festzulegen: Der Begriff "Entwicklungsmaßnahme" ohne weitere Spezifizierung weist auf die die Gesamtheit der drei Entwicklungsmaßnahmen hin. Die Nutzung der Abkürzung MGPDD signalisiert, dass die Aussage sich nur auf die GTZ Entwicklungsmaßnahme bezieht. Die Nutzung der Abkürzung DED signalisiert, dass beide DED Entwicklungsmaßnahmen

konzeptionelle Änderungen für die zweite Phase vorgenommen wurden, wird die erste Phase als ein abgeschlossenes Programm betrachtet. Dies liefert die Begründung dafür, dass eine Schlussevaluierung durchgeführt wurde, obwohl das Nachfolgeprogramm unter gleichem Namen fortgeführt wird.

Die DED Entwicklungsmaßnahmen wurden nacheinander für bis zu zehn Entwicklungshelfer (EH) Stellen geplant, von denen sechs in die Evaluierung einbezogen wurden. Die Gesamtkosten für den Evaluierungszeitraum betragen 7 590 000 Euro seitens GTZ, 900 000 Euro seitens DED sowie 50 000 Euro für den malawischen Beitrag.

Das Gesamtziel der Entwicklungsmaßnahme lautet: *„Der Bevölkerung steht ein nachfrageorientiertes und effektiver erbrachtes Dienstleistungsangebot der demokratisch verfassten Lokalen Gebietskörperschaften zur Verfügung“.*

Die Zielgruppe war die gesamte malawische Bevölkerung. Die Trägerorganisation war das Ministerium für Kommunalangelegenheiten und Ländliche Entwicklung MLGRD (*Ministry of Local Government and Rural Development*). Mittler waren das Nationale Komitee für Gebietskörperschaftsfinanzierung NLGFC (*National Local Government Finance Committee*), der malawische Kommunalverband MALGA (*Malawi Local Government Association*), die Kommission für Personalrekrutierung für Gemeinden LGSC (*Local Government Service Commission*), Gemeindeverwaltungen, gewählte Gemeinderäte, ausgewählte Trainingsinstitutionen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft (ZGO).

Der Dezentralisierungsprozess befand sich zu Beginn der Entwicklungsmaßnahme noch in den Anfängen. Die erste Generation von Gemeinderäten in den 40 Gemeinden waren im November 2000 gewählt worden. Kommunalverwaltungen litten unter signifikantem Personalmangel, der Unterqualifizierung von vorhandenem Personal sowie einem Mangel an Finanzmitteln und waren nicht in der Lage, ihre Rolle als Förderer von Entwicklung und Armutsreduzierung wahrzunehmen. Nationale Organisationen und Institutionen verfügten nicht über ausreichende Fähigkeiten und Kapazitäten zur Steuerung des Dezentralisierungsprozesses. Das erste Nationale Dezentralisierungsprogramm (NDP I) sollte einer gründlichen Überprüfung unterzogen werden und die gültige Dezentralisierungsgesetzgebung unter Berücksichtigung der erzielten Erfahrungen in der Praxis evaluiert werden. Die Situation änderte sich im Jahr 2005, als der Präsident sich weigerte, Kommunalwahlen abzuhalten und alle Gemeinderäte auflöste. Dadurch wurde eine Krise ausgelöst, die bis zum Zeitpunkt der Evaluierung einem Fortschritt der Dezentralisierung im Wege steht. Sowohl DED als auch GTZ konzipierten ihre Aktivitäten so,

---

zusammen gemeint sind. Es wird keine explizite Unterscheidung zwischen den beiden DED Entwicklungsmaßnahmen vorgenommen, da sich dies aus dem Kontext jeweils ergibt.

dass sowohl Gemeinden, ZGO auf verschiedenen Ebenen als auch staatliche Organisationen und Ministerien direkte Unterstützung erhielten (Mehr-Ebenen und Mehr-Partneransatz). Dadurch sollte die Verknüpfung praktischer Unterstützung von Gemeinden mit strategischer Beratung von Institutionen auf nationaler Ebene gesichert werden. Das MGPDD Programm umfasste vier Komponenten: 1) Lokale Regierungsführung, 2) Finanzmanagement, 3) Lokale Dienstleistungen und 4) Management des Reformprozesses. Die DED Entwicklungsmaßnahmen lassen sich den Komponenten 1, 3 und 4 zuordnen und sind dementsprechend im gesamten Evaluierungsbericht behandelt.

Die Entwicklungsmaßnahme verfolgte einen landesweiten Ansatz, wobei alle Gemeinden in irgendeiner Form Unterstützung erhielten, aber nur eine begrenzte Zahl der Gemeinden direkte Unterstützung. Es wurden keine Vorgaben definiert, wie viele Gemeinden direkte Unterstützung erhalten sollten und das Programm verfolgte einen Ansatz, der gänzlich von der Nachfrage durch Gemeinden oder Partnerorganisationen bestimmt wurde. Der DED war in einigen ausgesuchten Gemeinden aktiv sowie auch direkt innerhalb des MLGRD, wo an Planungsfragen gearbeitet wurde. Der DED hat ebenfalls MALGA und zwei ZGO auf nationaler Ebene unterstützt. MGPDD unterstützte ZGO, Gemeinden und zentralstaatliche Institutionen in den Bereichen Kapazitätsentwicklung, Zurverfügungstellung spezifischer Expertise und mit Finanzmitteln.

Im Folgenden werden die vier Komponenten erst kurz dargestellt und in allgemeiner Form evaluiert. Danach wird die Bewertung des Projekts auf der Basis der fünf Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität, Wirkung, Effizienz und Nachhaltigkeit getroffen. Während die Nachhaltigkeit auf der Grundlage einer 4-Punkte-Skala (von 1 = „sehr gute Nachhaltigkeit“ bis 4 = „unzureichende Nachhaltigkeit“) bewertet wurde, wurden alle anderen Evaluierungskriterien auf der Grundlage einer 6-Punkte-Skala bewertet (von 1 = „sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis“ bis 6 = „das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert“). Diese Kriterien wurden im Rahmen der Arbeit des Development Assistance Committees der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) festgelegt. Das Projekt wird auch im Hinblick auf seinen Beitrag zur Armutsminderung und Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, der Förderung nachhaltiger Entwicklung, sowie fachspezifischen Erfolgskriterien bewertet (jedoch nicht benotet).

**Lokale Regierungsführung:** Die Leistungspakete von MGPDD konzentrierten sich auf die Unterstützung von ZGO, die staatsbürgerkundliche und bewusstseinsbildende Maßnahmen durchführten und dabei diverse Kommunikationsmethoden anwandten, die von öffentlichen Podiumsdiskussionen bis hin zu Radio- und Fernsehsendungen reichten. Einige ZGO erhielten zusätzliche Unterstützung, um Umfragen zu Dezentralisierungsthemen



durchzuführen. MGPDD entwarf ein Handbuch zur Dezentralisierung sowie ein Trainingshandbuch für Mitglieder von Dorfentwicklungskomitees (*Village Development Committee*, VDC). Mit Dorf- und Bezirkskomitees (*Area Development Committee*, ADC, das Äquivalent zu den VDC auf der nächsthöheren Verwaltungsebene aber unterhalb der Gemeinden, der sog. „Traditionellen Autoritäten“) wurden einige „Versuchsaktivitäten“ durchgeführt, um eine Verbindung zwischen den großen Gemeinden und ihren einzelnen konstituierenden Gemeinschaften herzustellen. In 24 der 40 zumeist ländlichen Gemeinden wurden Aktivitäten durchgeführt. Es gab keine kohärente Strategie zur Abdeckung aller Gemeinden oder zur Nutzung spezieller Inhalte oder Methoden für spezifische Gruppen. Aktivitäten wurden von den ZGO vorgeschlagen und nicht von MGPDD initiiert. Die Aktivitäten umfassten überwiegend Themen der Demokratie, während Inhalte dazu, wie die lokalen Gebietskörperschaften eigentlich funktionieren sollten, vernachlässigt wurden. Der DED unterstützte die wichtigste nationale ZGO in operationalen Schlüsselbereichen, was von der ZGO hoch geschätzt wurde. Über die Wirkungen vieler dieser grundlegenden Aktivitäten sind keine Zahlen verfügbar, da keine zuverlässige Messung durchgeführt wurde. Die Auflösung der gewählten Gemeinderäte machte es schwierig, der Bevölkerung Inhalte zur Dezentralisierung nahezubringen. Die fast vollständige Abwesenheit einer öffentlichen Debatte zu Dezentralisierung zeigt jedoch auf, dass die Bevölkerung entweder über die Abwesenheit der gewählten Gemeinderäte nicht besonders besorgt ist, oder einfach von der Politik zu frustriert ist, um sich darum zu kümmern. Die niedrige Wahlbeteiligung bei den letzten Parlamentswahlen (2004) weist auf letzteres hin.

**Finanzmanagement:** MGPDD begann mit der Betreuung von fünf Pilotgemeinden, weitete dies aber schnell auf neun aus. Diese wurden bei der Kapazitätsentwicklung ihres Finanzpersonals unterstützt und in einigen Fällen auch bei der Bereinigung finanzieller Rückstände der Jahresabschlüsse und bei der Steigerung der Gemeindeeinnahmen. Dabei hat MGPDD eng mit dem NLGFC (*National Local Government Finance Committee*) bei der Erstellung eines Handbuchs zur Budgetaufstellung für Gemeinden und Trainingsmaterialien für die Steuererhebung zusammengearbeitet sowie bei der Formulierung eines strategischen Planes für NLGFC und bei der Restrukturierung von dessen Betriebsabläufen Unterstützung geleistet. Die Komponente schaffte es ebenso, dass ein Kurs zur Steuererhebung in das permanente Curriculum eines nationalen Trainingsinstituts für Staatsangestellte (*Staff Development Institute*, SDI) aufgenommen wurde. Entsprechende Kurse wurden mit Angestellten aus allen Gemeinden des Landes abgehalten. MGPDD hat einige städtische Gemeinden bei der Einführung von Registrierungen von Gewerbetreibenden beraten, um eine gerechtere Steuererhebung zu ermöglichen. Diese Maßnahmen zusammengenommen führten in allen Gemeinden zu einer Steigerung der Gemeindeeinnahmen vor allem in

denen, die direkt von MGPDD unterstützt wurden im Vergleich zu denen, die nur an Trainings oder „best-practice“ Workshops teilnahmen, die auf nationaler Ebene oder von MGPDD zusammen mit NLGFC organisiert wurden.

**Lokale Dienstleistungen:** Diese Komponente konzentrierte sich fast vollständig auf die Planung einiger Aktivitäten im Bereich der Neufassung der gemeindlichen Verordnungen, Teambuilding und „change management“-workshops für Gemeindemitarbeiter. Zwei der drei Indikatoren dieser Komponente bezogen sich zwar auf lokale Dienstleistungen, jedoch wurde das Thema völlig vernachlässigt, basierend auf dem Vertrauen, dass eine bessere Planung sukzessive auch die Dienstleistungen verbessern würde. Sowohl MGPDD als auch DED leisteten den Gemeinden bei der Kommunalplanung Unterstützung und der DED setzte mehrere Entwicklungshelfer als Planungsberater in Gemeinden ein. Es wurde ein partizipativer Planungsansatz verfolgt, der die Strukturen der VDC und ADC nutzte, um die Beteiligung der Bevölkerung zu erreichen. 22 Planungsprozesse wurden unterstützt, von denen 10 abgeschlossen sind. Die restlichen werden weiterhin durch das Nachfolgeprogramm betreut. Die Pläne sind nicht einfache Sammlungen von Bedürfnissen und Wünschen, sondern gut durchdachte Entwicklungsstrategien, die die wesentlichen Bereiche abdecken. Die Projektlisten könnten besser strukturiert werden, um die Umsetzung der Pläne zu erleichtern, sind aber ansonsten von hoher Qualität. Die Kommunalpläne werden kaum umgesetzt, teilweise aufgrund der Abwesenheit der gewählten Gemeinderäte, die sie offiziell verabschieden müssen, und teilweise wegen mangelnden Zugangs zu Mitteln der Gemeinde für deren Umsetzung.

**Management des Reformprozesses:** MGPDD unterstützte die malawische Regierung bei der Revision des NDP I 2004 sowie in der Erarbeitung des NDP II. Nach der Auflösung der gewählten Gemeinderäte 2005 wurde das NDP II nicht verabschiedet und die Arbeit an der Dezentralisierung verlangsamte sich deutlich, wodurch das gesamte Dezentralisierungsmodell in Frage gestellt wurde. Anfänglich unternommene Versuche der deutschen EZ, inklusive MGPDD, eine Lösung des Problems auf der politischen Ebene zu erörtern, trafen auf wenig Interesse und auch zum Zeitpunkt der Evaluierung gab es keine ernsthafte Diskussion über die Dezentralisierungspolitik. MGPDD unterstützte weiterhin das MLGRD bei der Umsetzung der Dezentralisierungsreformen und nutzte dabei den Entwurf des NDP II als grobe Leitlinie. Gleichzeitig entwickelte MGPDD gemeinsam mit MLGRD ein Kapazitätsentwicklungsprogramm, das den gesamten Dezentralisierungsprozess abdeckte. Verzögerungen wurden durch langwierige Diskussionen darüber verursacht, ob das Kapazitätsentwicklungsprogramm dem NDP II übergeordnet sei oder vice versa. Sowohl MGPDD als auch DED unterstützten MALGA bei der Ausübung seiner Grundaufgaben und bei der Formulierung einer Strategie, jedoch hatte die Abwesenheit gewählter Gemeinderäte

es MALGA fast unmöglich gemacht, angemessen zu agieren. LGSC wurde bei der Erstellung eines strategischen Plans unterstützt sowie mit Maßnahmen zur Stärkung seiner Nachfrageorientierung.

Das Thema demokratische Dezentralisierung war zu Beginn der Entwicklungsmaßnahme eindeutig von hoher Priorität für die malawische Regierung und ist auch heute noch ein Unterthema in der malawischen Armutsreduzierungsstrategie. Das Thema bleibt hoch **relevant** hinsichtlich der deutschen und internationalen Leitlinien sowie wertorientierter Strategien und Ziele. Das Evaluierungsteam ist überzeugt davon, dass der Präsident die Dezentralisierung nicht fundamental ablehnt, da andere Politiken zur Abgabe von Kontrolle an untere Ebenen der Verwaltung in einer beeindruckenden Geschwindigkeit voranschreiten. Nach ersten Versuchen, die Krise der Gemeindewahlen zu lindern, wurde die deutsche Position unkonstruktiv, indem sie drohte, das MGPDD abubrechen und dadurch die Relevanz von MGPDD für die malawische Regierung untergrub.

Die Themen aller vier Komponenten sind relevant durch die Abdeckung aller wesentlichen Elemente einer demokratischen Dezentralisierung. Allerdings fehlt das wichtige Element der Unterstützung bei der Durchführung von Kommunalprojekten. Dies hat MGPDD der Möglichkeit beraubt, den Gemeinden bei der Kapazitätsentwicklung im Rahmen der Umsetzung von realen Projekten Unterstützung zu leisten und hat dadurch seine potentielle Wirkung zur Armutsreduzierung zu einem sehr marginalen Beitrag werden lassen.

Da die Leistungspakete der Komponente 1 nicht darauf ausgelegt waren, quantitative Ziele zu erreichen oder die aktivsten oder einflussreichsten Gruppen zu mobilisieren, muss die Relevanz der durchgeführten Aktivitäten in Frage gestellt werden. Die Unterstützung im Bereich Finanzmanagement korrespondierte jedoch sehr gut mit dem realen und empfundenen Bedarf der Gemeinden. Entwicklungsplanung ist eindeutig die Basis für jegliche strukturierte und bedarfsorientierte lokale Regierungsführung und stellt eine Möglichkeit dar, die Bevölkerung an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. MGPDD hat die lokale Dienstleistungserbringung völlig vernachlässigt.

Trotz der weiterhin hohen Relevanz der demokratischen Dezentralisierung erlaubt die fehlende Fokussierung auf staatsbürgerkundliche Aktivitäten, die gänzliche Vernachlässigung der lokalen Dienstleistungserbringung und der nicht zu verzeichnende Fortschritt bei der Weiterentwicklung der Devolution nur eine **zufriedenstellende** Bewertung (**Stufe 3**) der **Relevanz**.

Die **Effektivität** von MGPDD und DED ist durch das Scheitern, für den landesweiten Ansatz eine operationale Grundlage zu schaffen, stark negativ beeinflusst. Da die verfügbaren Ressourcen nicht ausgereicht hätten, um alle Gemeinden direkt zu bedienen, hätte die im

MGPDD Angebot erwähnte „Interventionszone“ klar definiert werden müssen. Zudem hätten Ziele gesetzt werden müssen, um den Mitarbeitern klare Anreize zu geben, ihre Leistungen und die Abdeckung der Gemeinden in den Komponenten 1 bis 3 zu maximieren. Stattdessen wurde jedem Komponentenverantwortlichen und den regionalen Zweigstellen die Wahl gelassen, in welchen Gemeinden sie arbeiten wollten.

Komponente 1 kann keine Zahlen zur Effektivität liefern. Die fehlende Bearbeitung von Aspekten der Arbeitsweise von Gemeinden in den staatsbürgerkundlichen Aktivitäten reduzierte die Wirkung auf lokale Regierungsführung. Die Wirkungen im Bereich Finanzmanagement sind höher als erwartet. Komponente 3 unterstützte in effektiver Weise die partizipative Erstellung qualitativ guter Kommunalpläne. Es wurden keine Aktivitäten unternommen, um die kommunalen Dienstleistungen zu verbessern. Damit wurden zwei der drei Indikatoren der Komponente gänzlich vernachlässigt. Die Effektivität der Komponente 4 war zum einen durch die Aufschiebung der Kommunalwahlen beeinträchtigt und zum anderen dadurch, dass auf keiner Ebene öffentliche Debatten zur Dezentralisierungspolitik stattfanden. Die mehr als zufriedenstellende Effektivität im Bereich Finanzmanagement kann die schweren Mängel in Komponenten 1 und 3 nicht kompensieren. Daher ist die Bewertung der **Effektivität** nur als **nicht zufriedenstellend** einzustufen (**Stufe 4**).

Hochaggregierte Wirkungen (**Impact**) wie Armutsreduzierung konnten nicht identifiziert werden. MGPDD hat nur zur allgemeinen Funktionsverbesserung der Gemeinden beigetragen, jedoch nicht zu kommunalen Entwicklungsprojekten. Lediglich der DED hat durch seine erfolgreiche Unterstützung bei der Mobilisierung lokaler Gemeinschaften im Bereich Bewässerung nennenswert zur Armutsreduzierung in Rumphi beigetragen. Es wurden keine privaten Dienstleister aus- oder fortgebildet, um so einen Pool von Dienstleistern für Gemeinden nach Ende des Programms sicher zu stellen.

Die Wirkungsketten von MGPDD sind in Hinblick auf die indirekten Wirkungen wenig aussagekräftig. Kommunalpläne werden auf breiter Ebene vor allem deshalb nicht umgesetzt, da Gemeinden keinen Zugang zu Investitionsmitteln haben. Indirekte Wirkungen im Bereich Staatsbürgerkunde sind, hauptsächlich aufgrund mangelnder Gelegenheit für die Bevölkerung zu wählen oder sich als Kandidat aufzustellen, schwierig zu erfassen. Die Wahlbeteiligung im Jahr 2004 im Vergleich zu 1999 scheint auf ein steigendes Frustrationsgefühl unter den Wählern hinzuweisen.

Die Bewertung des Beitrags von MGPDD und DED insgesamt zu indirekten und hochaggregierten Wirkungen wird nicht nur von den voraussichtlich eintretenden oder beobachtbaren indirekten Wirkungen beeinflusst. Dies würde zu einer zufriedenstellenden Bewertung führen. Die Bewertung muss jedoch auch die Bewertung der Effektivität

insgesamt berücksichtigen, wobei einige der erwarteten Wirkungen nicht eingetreten sind. Zusammengenommen führt dies zu einer Bewertung des **Impact** als **nicht zufriedenstellend (Stufe 4)**.

Die **Effizienz** von MGPDD litt unter dem Fehlen von klaren Vorgaben für die Abdeckung der Gemeinden sowie unter dem Scheitern, die Mitarbeiter dazu zu bewegen, ihre Leistungen zu maximieren. MGPDD verlor über einige Aktivitäten und deren Qualität die Kontrolle, indem das Programm die Rolle einer Finanzierungsagentur für Partneraktivitäten ausübte, anstatt selbst Aktivitäten zu entwerfen und die Partner für deren Umsetzung zu gewinnen. Der dadurch bewirkte Verlust an Effizienz wiegt stärker als die erzielten Vorteile durch die Subventionierung von etablierten Organisationen zur Durchführung deren eigener Aktivitäten. Die Unterstützung des Finanzmanagements der Gemeinden war in der Zusammenarbeit mit dem NLGFC bei der Einführung von Handbüchern sowie in der Institutionalisierung von Trainingskursen mit anderen Organisationen effizient. Es mangelte aber an einem effizienten Einsatz der limitierten Humanressourcen. Der Prozess zur Erarbeitung der Kommunalpläne ist recht effizient und liefert hochwertige Pläne. Allerdings ist die Gültigkeitsdauer im Vergleich mit der Zeit, die zu deren Erstellung benötigt wird, nicht akzeptabel.

Die Arbeitsteilung zwischen DED und GTZ war im Allgemeinen gut konzipiert und umgesetzt und es wurden einige formale Abkommen unterzeichnet. Die Geberkoordinierung bleibt schwach und geht von den Gebern selbst aus, wobei jedoch keine besonderen Überschneidungen beobachtet wurden. Das Evaluierungsteam ist davon überzeugt, dass die Entwicklungsmaßnahme auf der Ebene der Gemeinden deutlich mehr hätte erreichen können. Insgesamt muss die **Effizienz** vor allem aufgrund mangelnder klarer Zielsetzung und der extremen Nachfrageorientierung von MGPDD als **nicht zufriedenstellend** bewertet werden (**Stufe 4**).

Die von MGPDD und DED umgesetzten Aktivitäten sind durch die Bearbeitung struktureller Fragen, individueller als auch institutioneller Kapazitätsentwicklung, Institutionalisierung von Trainingskursen und die Erarbeitung allgemein akzeptierter Handbücher inhärent auf **Nachhaltigkeit** angelegt. Die Nachhaltigkeit der Wirkungen wird allerdings davon abhängen, ob und inwieweit eine Lösung der Krise im Zusammenhang mit der Kommunalwahl gefunden wird. Wenn Geber weiterhin rigide auf ihren Forderungen bestehen, die Kommunalwahlen abzuhalten und nicht Willens sind, Kompromisse einzugehen, um die wichtigsten Elemente der lokalen Regierungsführung zu retten, dann gibt es wenig Hoffnung, dass das aktuelle Dezentralisierungsmodell überdauern wird oder eine akzeptable Alternative gefunden wird. Die Konsequenz wird dann ein Rückgang an Demokratie und Dezentralisierung sein. Ohne

diese externen Risiken würde das Programm eine höhere als die hier gegebene **zufriedenstellende** Bewertung der **Nachhaltigkeit (Stufe 3)** seiner Wirkungen verdienen.

Die Gesamtbewertung von MGPDD und der damit verbundenen DED Aktivitäten ist stark von der anhaltenden Krise, verursacht durch die verschobenen Kommunalwahlen und die Reaktion der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) darauf, beeinflusst. Sowohl die Relevanz als auch die Aussichten auf Impact und Nachhaltigkeit wären ohne dieses andauernde Problem höher ausgefallen. Die Mängel von MGPDD, seine Leistungen in einer effizienten und effektiven Art zu erbringen und die Entscheidung, die kommunalen Dienstleistungen völlig zu vernachlässigen, sind die wesentlichen Faktoren, die die **Gesamtbewertung als nicht zufriedenstellend (Stufe 4)** ausfallen lassen.

MGPDD hat keine eigene **Genderstrategie** erarbeitet, unterstützte aber eine Anzahl relevanter Aktivitäten von Partnerorganisationen. Diese zielten insbesondere auf Staatsbürgerkunde für Frauen ab, um sie so zu höherer Aktivität in der lokalen Politik zu motivieren. Eine der unterstützten Initiativen bildete Frauen darin aus, erfolgreiche Kandidatinnen für gewählte Ämter zu werden. Das Konzept des MGPDD zielte nicht direkt auf **Armutsreduzierung** ab und war nicht autorisiert, Kommunalprojekte direkt zu unterstützen, so dass es nur möglich war, an Rahmenbedingungen zu arbeiten, die dann verbesserte Kommunalprojekte erlauben würden. Der DED unterstützte die Mobilisierung von subkommunalen Gemeinschaften im Bereich Bewässerung im Distrikt Rumphi unter Nutzung eines interessanten Ansatzes. Kapazitätsbildungsmaßnahmen, die als Hauptansatzpunkt für MGPDD gelten können, konnten in der kurzen Evaluierungsperiode noch keine beobachtbaren Wirkungen auf die Armutsreduzierung zeigen. Der Ansatz von MGPDD folgte zwar den drei Prinzipien **nachhaltiger Entwicklung** (Prozessorientierung, Wertorientierung und ganzheitlicher Ansatz), doch wurden die Bemühungen durch die Verschiebung der Kommunalwahlen zunichte gemacht. Die wichtigsten Konfliktrisiken sind Gewalttätigkeiten zwischen gegnerischen politischen Parteien während der Vorwahlzeit. MGPDD und DED unterstützten einige Einzelaktivitäten zum Thema Konfliktmanagement sowie eine sehr erfolgreiche lokale Initiative einiger junger Politiker in Rumphi, die sich gegründet hatte, um politische Gewalttätigkeit in ihrer Gemeinde auszurotten (bislang erfolgreich).

Die Schwäche von MGPDD, angemessene Ziele zu setzen und sich auf die Maximierung von Wirkungen zu konzentrieren sowie die Vernachlässigung der kommunalen Dienstleistungen sind von den verschiedenen für die Aufsicht und Kontrolle vorgesehenen Instanzen, inklusive der Projektfortschrittskontrolle weitgehend unbemerkt geblieben. Hieraus lässt sich die Lehre ziehen, dass eine Untersuchung der Aufsichts- und Kontrollmechanismen der GTZ vielleicht angezeigt wäre. Das Fehlen der Option,

Kommunalprojekte direkt zu unterstützen (und das Fehlen alternativer Quellen für deren Finanzierung) machte es unmöglich, diese als Beispiele zur Kapazitätsentwicklung zu benutzen, was die Relevanz und Effektivität von MGPDD minderte.

Die folgenden Empfehlungen sind an das Nachfolgeprogramm des MGPDD gerichtet, das als gemeinsamer Programmvorschlag von GTZ und DED konzipiert werden sollte:

- Die Interventionszone muss klar definiert werden und eine Unterscheidung zwischen Gemeinden, die eine intensive Unterstützung erhalten sollen und solchen mit niedriger Unterstützungsintensität bzw. periodischer Unterstützung vorgenommen werden. Diese Definition sollte auch als Grundlage für die Formulierung quantitativer Ziele zur Abdeckung der Gemeinden im Rahmen derjenigen Komponenten sein, die entsprechende Dienstleistungen für Gemeinden erbringen.
- Die Förderung der Staatsbürgerkunde und der lokalen Regierungsführung muss strategischer gestaltet werden und Prinzipien des modernen Marketings folgen. Soziale Gruppen, die das größte Interesse an der korrekten Erbringung kommunaler Dienstleistungen haben, sollten als vorrangige Ziele angesehen werden.
- Die Basis jeglicher Unterstützungsprogramme in Partnergemeinden sollte eine umfassende Diagnose der kommunalen Verwaltung, inklusive einfacher allgemeiner Dienste sein.
- Private Dienstleister müssen trainiert und eingesetzt werden, um Beratungsdienstleistungen für das Programm zu liefern und die notwendige Expertise aufzubauen, die einzelne Gemeinden nach Ende des Programms nicht allein werden aufbringen können. Die Aus- und Fortbildung des Kommunalpersonals im Bereich allgemeiner Verwaltungsregelungen muss als Priorität gesetzt werden, um sicher zu stellen, dass die kommunalen Verwaltungen bestehende Regelungen befolgen und transparent arbeiten.
- Die Pflege der Datenbanken für Planung ist für ein System der rollenden Planung unabdingbar und braucht mehr Aufmerksamkeit.
- Eine angemessenere Antwort der deutschen EZ auf die aktuelle Krise hinsichtlich der Kommunalwahlen ist notwendig, um Alternativen zu suchen und das Risiko zu vermeiden, die bisherigen Dezentralisierungsreformen zu gefährden.

## Graphischer Soll-Ist-Vergleich der Zielerreichung anhand der Indikatoren

<b>Programm zur Förderung der demokratischen Dezentralisierung, Malawi</b> <b>Bewertung gemäß Indikatoren</b>			
<p><b>Programmziel:</b> Der Bevölkerung steht ein nachfrageorientierteres und effektiver erbrachtes Dienstleistungsangebot der demokratisch verfassten Lokalen Gebietskörperschaften (LG) zur Verfügung.</p>	<p><b>Programmindikator 2:</b> Regelmäßige Finanztransfers an die LG finden statt und die LG verfügen über ein wachsendes selbst generiertes Einkommen aus lokalen Steuern, Abgaben und Gebühren.</p>	<p><b>Programmindikator 3:</b> Zunahme des Anteils der von den LG getroffenen Investitions- und Umsetzungsentscheidungen an den gesamten öffentlichen Ausgaben.</p>	<p><b>Programmindikator 4:</b> Zunahme des Bevölkerungsanteils, der die Dienstleistungen der LG als nachfrageorientiert und effektiv bewertet. (stichprobenartige Umfrage)</p>
	<b>Assessment: achieved</b>	<b>Assessment: irrelevant</b>	<b>Assessment: not achieved</b>
<p><b>Komponentenziel 1:</b> Die Bevölkerung im Interventionsgebiet, insbesondere die diesbezüglich benachteiligte weibliche Bevölkerung, nimmt ihre neuen Rollen, Aufgaben und Rechte im Rahmen der demokratischen Dezentralisierung gesteigert wahr.</p>	<p><b>Komponentenziel 2</b> Lokale Gebietskörperschaften im Interventionsgebiet verbessern ihre Finanzsituation und verwalten ihre Finanzen effektiver und transparenter.</p>	<p><b>Komponentenziel 3</b> Lokale Gebietskörperschaften im Interventionsgebiet nehmen ihre Rolle als Entwicklungsakteure nachfrageorientierter wahr.</p>	<p><b>Komponentenziel 4</b> Relevante Strategien und Politiken sind von Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene erarbeitet, angepasst und umgesetzt.</p>
<p><b>Indikator 1</b> Zunahme des Anteils der Bevölkerung, der die Aufgaben und Funktionen der LG sowie seine Rechte und Pflichten im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung kennt von 46% auf 55% im Durchschnitt. Unterschied Männer/Frauen von 6,3% auf 5%.</p>	<p><b>Indikator 1</b> Zunahme der selbst generierten Gebietskörperschaftseinnahmen aus Steuern, Abgaben und Gebühren um 30%.</p>	<p><b>Indikator 1</b> 5%ige Zunahme des Bevölkerungsanteils, der sich mit den erbrachten Dienstleistungen zufrieden zeigt.</p>	<p><b>Indikator 1</b> 75% der nationalen reformtragenden Institutionen (DLG, DS, NLGFC, MALGA, LASCOS) besitzen konsistente, aus der Nationalen Dezentralisierungspolitik abgeleitete jährliche Aktionspläne.</p>
<b>Bewertung: teilweise erreicht</b>	<b>Bewertung: erreicht</b>	<b>Bewertung: nicht erreicht</b>	<b>Bewertung: erreicht</b>
<p><b>Indikator 2</b> 50% der Vollversammlungen der Räte der LG und der gesetzlich festgelegten Komitees der LG treffen sich durchschnittlich mindestens 4 mal pro Jahr.</p>	<p><b>Indikator 2</b> 50% der Finanzverwaltungen der LG erstellen den Abschlusshaushalt innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist und 30% machen ihn der Bevölkerung zugänglich..</p>	<p><b>Indikator 2</b> 50%ige Zunahme der Anzahl der Gebietskörperschaftsangestellten, die die elementaren Gesetzestexte sowie die für ihre Funktion notwendigen Methoden und Verfahren kennen und anwenden.</p>	<p><b>Indikator 2</b> Das Nationale Dezentralisierungsprogramm wird entsprechend den Empfehlungen einer <i>Review Mission</i> (2004) jährlich angepasst.</p>
<b>Bewertung: irrelevant</b>	<b>Bewertung: nicht erreicht</b>	<b>Bewertung: nicht erreicht</b>	<b>Bewertung: irrelevant</b>
<p><b>Indikator 3</b> Zunahme der Anzahl der Kandidaten für die Kommunalwahlen um 10%, der Kandidatinnen um 15% .</p>	<p><b>Indikator 3</b> 5%ige Abnahme der Anzahl registrierter finanzieller Unregelmäßigkeiten in den Gebietskörperschaften (gemessen durch Rechnungsprüfungen der Jahre 2005/06 und 2006/07).</p>	<p><b>Indikator 3</b> 50%ige Zunahme des Anteils der Distriktentwicklungspläne, die entlang nationalen Standards und Methoden erarbeitet und in den vorgegebenen Intervallen aktualisiert werden</p>	<p><b>Indikator 3</b> Zunahme von 43% auf 60% der Anzahl der LG, die mit den Dienstleistungen ihrer nationalen Vertretungsorganisation MALGA zufrieden sind.</p>
<b>Bewertung: irrelevant</b>	<b>Bewertung: nicht erreicht</b>	<b>Bewertung: erreicht</b>	<b>Bewertung: nicht erreicht</b>



Um Platz in der Darstellung zu gewinnen, wurde in der graphischen Übersicht der erste Programmindikator nicht genannt, da er nicht mit dem AURA System konform geht und MGPDD dessen Erreichung nicht beeinflussen kann.

Die Bewertung basiert auf folgenden Kategorien:

- (erreich) Auch wenn keine umfassenden quantitativen Belege vorhanden sind, so betrachtet das Evaluierungsteam diese Indikatoren jedoch als erreicht.
- (teilweise erreicht) Es wurde zumindest die Hälfte der Erwartungen erfüllt.
- (nicht erreicht) Weniger als die Hälfte der Erwartungen wurden erfüllt.
- (nicht relevant) Externe Umstände haben den Indikator irrelevant gemacht.