

# Ex-post-Evaluierung

## Distriktentwicklungsfonds Phase I+II, Ghana



<b>Titel</b>	Distriktentwicklungsfonds, Phase I und II		
<b>Sektor und CRS-Schlüssel</b>	Demokratie, Zivilgesel. und öffentl. Verwaltung (CRS-Code: 15112)		
<b>Projektnummer</b>	BMZ-Nr. 200766055 und 200965319		
<b>Auftraggeber</b>	BMZ		
<b>Empfänger/ Projektträger</b>	Republik Ghana vertreten durch Ministry of Finance/ Ministry of Local Governance and Rural Development		
<b>Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument</b>	Phase I: 14,9 Mio. EUR (1,9 Mio EUR Zuschuss, 13 Mio. EUR Darlehen); Phase II: 21 Mio. EUR (Zuschuss)		
<b>Projektlaufzeit</b>	2009 - 2016		
<b>Berichtsjahr</b>	2021	<b>Stichprobenjahr</b>	2021

### Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das der EPE zu Grunde gelegte Ziel auf Outcome-Ebene war die Stärkung der Verwaltungskapazität von Kommunen durch Aufbau eines nachfrage- und wettbewerbsorientierten Kommunalentwicklungsfonds sowie in den Distrikten die Förderung der nachhaltigen und bedürfnisorientierten Erbringung öffentlicher Basisdienstleistungen und deren Nutzung. Auf Impact-Ebene war das Ziel, einen Beitrag zur Förderung der guten Regierungsführung der Kommunalverwaltungen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu leisten.

Die konzeptionell identischen FZ-Programme „Distriktentwicklungsfonds I & II“ unterstützten zu diesem Zweck den Distriktentwicklungsfonds (District Development Facility - DDF), der entwicklungsrelevante Infrastrukturmaßnahmen auf kommunaler Ebene finanzierte und die Kommunen durch kapazitätsfördernde Maßnahmen in ihrem Verwaltungshandeln unterstützte.

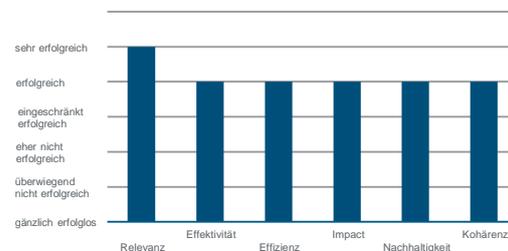
Die Mittel des DDF stammten aus nationalen Eigenbeiträgen und Gebermitteln. Die Allokation der Mittel an die Kommunen erfolgte basierend auf den Ergebnissen einer jährlichen Leistungsbewertung, in der die Kommunalverwaltungen hinsichtlich der Einhaltung rechtlicher Vorgaben geprüft wurden.

### Wichtige Ergebnisse

Die Vorhaben konnten gute entwicklungspolitische Wirkungen erzielen. Auf Outcome-Ebene war die Zielerreichung gut. Aus den folgenden Gründen werden die Vorhaben als erfolgreich bewertet:

- Das Verwaltungshandeln und die Leistungsfähigkeit der Kommunen hat sich bedingt durch die jährliche Leistungsbewertung, anhand derer die Allokation der Mittel vorgenommen wurde, über die Jahre stark verbessert.
- Der eingeführte leistungsorientierte Transfermechanismus erhöhte in entscheidendem Maße die den Kommunalverwaltungen für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel. So konnte eine große Zahl an Maßnahmen durchgeführt werden. Dies hat zu einer deutlichen Verbesserung der Bereitstellung von Basisdienstleistungen geführt, mit positiven Folgen für die sozioökonomische Entwicklung vor allem ländlicher Kommunen.
- Ein zentraler Erfolg war die Integration des DDF in den ghanaischen Transfermechanismus, wodurch das durch den DDF entwickelte Leistungsprinzip auch im ghanaischen Kommunalfinanzierungssystem verankert werden konnte.

### Gesamtbewertung: erfolgreich



### Schlussfolgerungen

- Der DDF zeigt, wie ein leistungsgebundener Transfermechanismus den Dezentralisierungsprozess vorantreiben kann. Durch die Kopplung der Mittelvergabe an die Ergebnisse einer jährlichen Leistungsüberprüfung wurden die Kommunalverwaltungen angetrieben ihr Verwaltungshandeln zu verbessern.
- Da allerdings das Verständnis von Leistung stark auf die Einhaltung rechtlicher und administrativer Richtlinien fokussiert, besteht das Risiko, dass der leistungsorientierte DDF über die Zeit zu einem "Gießkannenmechanismus" wird, in dem die Anforderungen erfüllt werden, spürbare Verbesserungen für die Bevölkerung jedoch ausbleiben, da die Dienstleistungserbringung nicht Teil der Leistungsbewertung ist.
- Die erreichten Erfolge bei der Einhaltung von rechtlichen Richtlinien könnten als Ausgangspunkt genutzt werden, das Verständnis von Leistung zu erweitern und die tatsächliche Erbringung von Basisdienstleistungen in den Mittelpunkt zu rücken.

# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

Relevanz	1
Kohärenz	2
Effektivität	2
Effizienz	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2
Nachhaltigkeit	2

### Relevanz

Zum Zeitpunkt der Programmprüfung (PP) waren die gesetzlichen Verordnungen bezüglich einer Übertragung bestimmter Verantwortlichkeiten von nationaler auf kommunale Ebene bereits sehr weitgehend. Die politischen und administrativen Dezentralisierungsreformen waren zudem prominent in nationalen Politikdokumenten verankert. Dennoch waren die finanziellen Mittel, die den Kommunen zur Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur, deren Bau und Unterhaltung in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, zur Verfügung standen, bei Konzeption des Programms 2008 bei weitem nicht ausreichend und sind es auch heute noch nicht. Folgende Kernprobleme existierten im Bereich der Kommunalfinanzierung:

Erstens war der Anteil der öffentlichen Ausgaben, der auf die subnationale Ebene der Distriktverwaltungen (der sog. "Metropolitan, Municipal and District Assemblies" - MMDAs, die als politische, administrative, exekutive und legislative Behörden auf der lokalen Ebene fungieren) entfiel, zu gering hinsichtlich der wachsenden Aufgaben für die MMDAs. Die bedeutendste Mittelquelle zu der Zeit war der 1993 ins Leben gerufene "District Assemblies Common Fund" (DACF), der den verfassungsmäßig festgelegten Anspruch auf Finanztransfer der MMDAs - zum Zeitpunkt der Projektprüfung 5% des nationalen Steueraufkommens - an die MMDAs auszahlte. Der DACF war jedoch in der Mittelbereitstellung unzuverlässig und die MMDAs konnten nur einen geringen Prozentsatz ihren Bedürfnissen und Prioritäten entsprechend selbst verwalten, was zu erheblichen Reputationsproblemen des DACF führte. Zudem wurden jährlich 30-40% der DACF-Mittel von zentralstaatlichen Institutionen für die Belange der MMDAs verwendet, ohne dass diese den Investitionen zustimmen konnten ("deduction at source").

Zweitens schränkten die mangelhafte Qualifikation und unzureichenden Fähigkeiten des Verwaltungspersonals die Generierung von Eigeneinnahmen und die generelle Leistungsfähigkeit der MMDAs zusätzlich ein. Dies führte dazu, dass zahlreiche entwicklungsrelevante Investitionen auf kommunaler Ebene nicht getätigt werden konnten und die Bedürfnisse der Bevölkerung (Zielgruppe) bezüglich der Bereitstellung von Basisdienstleistungen von den MMDAs (Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, landwirtschaftliche Entwicklung, etc.) nicht befriedigt werden konnten. Aus heutiger Sicht wurden die Kernprobleme korrekt identifiziert.

Durch die Einführung des DDF als leistungsgebundenem Transfermechanismus, in den die hier evaluierten Vorhaben einzahlen, sollten diese Kernprobleme adressiert werden. Alle MMDAs sollten hierfür einer jährlichen Leistungsbewertung mittels des durch das Vorhaben eingeführten "Functional and Organisational Assessment Tool" (FOAT) unterzogen werden. Die Auszahlung eines großen Teils der DDF-Mittel an die MMDAs wurde im Rahmen des FOAT an die Erfüllung bestimmter Mindestanforderungen geknüpft. Diese bezogen sich v.a. auf die "Compliance" mit rechtlichen Vorgaben zum Verwaltungshandeln (z.B. Erstellung und Einreichung monatlicher Finanzberichte). MMDAs, die diese nicht erfüllten, hatten lediglich Zugang zu Mitteln der Förderkomponente (12% der Mittel), mit denen kapazitätsfördernde Maßnahmen finanziert wurden. Über die Mindestanforderungen hinaus bewertete FOAT die Qualität der MMDA-Verwaltung in neun Themenfeldern. Die Erreichung einer hohen Punktzahl (max. 100) sicherte eine große proportionale Mittelzusage aus der Investitionskomponente (88% der Mittel). Dadurch sollte ein Anreiz geschaffen werden, die Leistungsfähigkeit der MMDAs zu verbessern. Gleichzeitig sollten die Transfers

zur Erhöhung der den MMDAs diskretionär verfügbaren Mittel beitragen und Investitionen in Basisinfrastruktur ermöglichen. Die Kombination aus Mittelbereitstellung, Leistungsanreiz und Fördermaßnahmen sollten wiederum die Regierungsführung der MMDAs insgesamt verbessern. Die Partizipation der Bevölkerung fand wenig Berücksichtigung, was mit Blick auf die Bedeutung derselben für gute Regierungsführung auf MMDA-Ebene, kritisch anzumerken ist.

Diese Wirkungslogik ist aus heutiger Sicht plausibel. Durch die leistungsorientierte Bereitstellung von Mitteln für die Finanzierung von in den MMDAs selbst ausgewählten Projekten wurde ein zentrales Bedürfnis der MMDAs und somit ein Kernproblem lokaler Regierungsführung - nämlich ausbleibende Investition in benötigte Infrastruktur - adressiert. Die Relevanz der Projekte für die sozio-ökonomische Entwicklung der MMDAs wurde zudem durch eine Ausschlussliste nicht finanzierungswürdiger Projekte sichergestellt. Der konzeptionelle Aspekt, die Kapazitätsengpässe bei den Leistungsüberprüfungen zu identifizieren und einen Teil der Mittel (12%) für darauf angepasste Förderaktivitäten zu verwenden, war mit Blick auf die Schwächen in den MMDAs relevant. Es ist somit aus damaliger, wie heutiger Sicht plausibel, dass das Maßnahmenpaket des Vorhabens zur Lösung der zentralen Herausforderungen bezüglich der Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen und der Regierungsführung auf MMDA-Ebene beiträgt.

Das FOAT war grundsätzlich ein den Zielen angemessenes Instrument. Es wird generell von allen Beteiligten als fair angesehen und die Resultate sind akzeptiert. Dem FOAT liegt jedoch ein Verständnis von "Leistung" zu Grunde, welches fast ausschließlich auf die Einhaltung der (verwaltungs-) rechtlichen und administrativen Vorgaben der Regierung abzielt ("Compliance"). Es ist davon auszugehen, dass dieses Verständnis von Leistung aus Sicht der Zielgruppe weniger relevant ist, da es keine Schlüsse auf die tatsächliche Dienstleistungserbringung durch die MMDA erlaubt. Nachweislich kam es dadurch zu einem sogenannten "performance paradox": Einige MMDAs schneiden zwar außerordentlich gut in den jährlichen FOAT-Überprüfungen ab, weisen jedoch gleichzeitig für die Bevölkerung offensichtliche und eklatante Versäumnisse bei der Bereitstellung von Basisdienstleistungen auf. Die resultierende Diskrepanz kann als Risiko für die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Mechanismus gesehen werden. Die Ausrichtung der Leistungsbewertung auf "Compliance" war jedoch aus heutiger Sicht bezogen auf die ersten Phasen dennoch sinnvoll. Es war plausibel, dass sich dadurch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben verbessert, was wiederum das Fundament bietet, das Leistungsverständnis in einem zweiten Schritt weiter fassen zu können. Aus heutiger Sicht muss genau dies nun geschehen, indem andere Aspekte durch die Indikatoren abgedeckt werden (Nachhaltigkeit, Qualität der Dienstleistungen, Partizipation).

Angesichts der Nachteile des DACF war es aus heutiger Sicht zudem richtig, den DDF zunächst als eigenständiges Instrument zu etablieren (s. Effektivität), um von den Kommunalverwaltungen als solches wahrgenommen zu werden und an Glaubwürdigkeit und Relevanz zu gewinnen.

Die Ziele des Programms sind auch aus heutiger Sicht noch relevant und die Konzeption war auf der Ebene der Programmziele schlüssig. Aus heutiger Sicht ist die Relevanz weiterhin als sehr hoch zu bewerten.

### Relevanz Teilnote: 1

#### Kohärenz

Bezüglich der externen Kohärenz ist die bemerkenswert gut funktionierende Geberharmonisierung hervorzuheben. Dies war vor dem Hintergrund, dass in den ersten beiden Phasen verschiedene Geber in den DDF einzahlten und für die Abstimmung bezüglich der Ziele, Indikatoren und Auszahlungsbedingungen besonders relevant. Zudem konnten durch den gemeinsamen Politikdialog wesentliche politische Reformen beeinflusst werden. Es konnte beispielsweise auf die Verabschiedung weitreichender Dezentralisierungsreformen 2010 und die Einführung eines interministeriellen Abstimmungskomitees hingewirkt werden.

Die parallele Nutzung des FOAT durch den "Urban Development Grant" der Weltbank ab 2012 eignet sich als Beispiel für die Anschlussfähigkeit des DDF. Die Abstimmung der Geber erfolgte hauptsächlich in den monatlichen Treffen einer DDF Steuerungseinheit. Ab 2013 hatte Deutschland vertreten von der KfW die Führungsrolle in der Runde der Geber inne und fungierte bei diesen Treffen als stellvertretender Vorsitzender. Darüber hinaus gab es Austausch in der Arbeitsgruppe Dezentralisierung, deren Vorsitz der/die Minister des Partnerministeriums ("Ministry of Local Government and Rural Development" - MLGRD) innehat.

Mehrere Vorkommnisse erforderten ein geschlossenes Vorgehen der beteiligten Geber. Bei der Ausgestaltung der Allokationsformel der DDF-Mittel wichen die Interessen des MLGRD von denen der Geber teilweise ab. Während das MLGRD aus politischen Gründen daran interessiert war (vor allem in Wahlkampfzeiten) möglichst vielen MMDAs Zugang zu den DDF-Mitteln zu gewähren, hielten die Geber am leistungsorientierten Auszahlungsprinzip fest. Es gelang im zu evaluierenden Zeitraum sehr gut, die Geberinteressen zu harmonisieren und sich auf gemeinsame Positionen zu einigen.

Hinsichtlich der internen Kohärenz entsprach die Zielsetzung des Vorhabens den damaligen übergreifenden Vorgaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Dezentralisierung und den Schwerpunkten der deutschen EZ in Ghana. Es ist positiv zu bewerten, dass die Erfahrungen vorheriger Vorhaben bezüglich der Einhaltung rechtlicher Vorgaben auf Distriktebene und der Notwendigkeit leistungsbasierter Allokationen in die Konzeption der Maßnahme eingeflossen sind. Zudem war das Vorhaben gut mit den Zielen der ghanaischen Regierung abgestimmt und durch die Orientierung der Indikatoren des FOAT an den nationalen rechtlichen Vorgaben und Bestimmungen sehr kohärent mit den ghanaischen Systemen.

In den evaluierten Phasen war die Zusammenarbeit von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit kooperativ, ohne dabei jedoch das volle Zusammenarbeits- und Synergiepotential auszunutzen. Insbesondere die Effektivität der Förderkomponente hätte durch konsequente Abstimmung erhöht werden können, etwa durch die gezielte Unterstützung der TZ bei der Konzipierung und Durchführung von kapazitätsfördernden Maßnahmen sowohl auf zentralstaatlicher als auch kommunaler Ebene.

Angesichts der Erfolge bei der Geberharmonisierung und der Konsistenz mit den Zielen des Partnerlandes und des BMZ wird die Kohärenz mit gut bewertet.

#### Kohärenz Teilnote: 2

#### Effektivität

Das der EPE zu Grunde gelegte Ziel auf der Outcome-Ebene war die Stärkung der Verwaltungskapazität von Kommunen durch Aufbau eines nachfrage- und wettbewerbsorientierten Kommunalentwicklungsfonds sowie in den Distrikten die Förderung der nachhaltigen und bedürfnisorientierten Erbringung öffentlicher Basisdienstleistungen und deren Nutzung. Die Erreichung des Ziels kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Steigerung des Anteils der MMDAs, die die FOAT-Mindestanforderungen erfüllen.	Status PP: FOAT I (Haushaltsjahr 2006) 36% Zielwert PP: >80%	Nicht erreicht: DPAT* III (Haushaltsjahr 2018): 57%
(2) Den MMDAs stehen insgesamt zunehmend mehr eigenverantwortlich verwendbare Finanzmittel zur Verfügung.		
a) Volumen des DDF nimmt im Verhältnis zum DACF kontinuierlich zu bzw. bleibt ab dem 3. Jahr konstant.	a) Status PP: DACF: 174 Mio. EUR DDF: 24 Mio. EUR (14%) Zielwert PP: >30%	a) Nicht erreicht: 2019 betrug der DACF insgesamt 215 Mio. EUR., davon wurden 96 Mio. EUR an die MMDAs ausgezahlt. Der DDF belief sich auf 27 Mio. EUR (12,6% bzw. 28,4%)
b) Anteil der MMDAs, die ihre Eigeneinnahmen um mehr als 20% steigern	b)	b) Erreicht: Im DPAT I (Haushaltsjahr 2016) konnten 85% der MMDAs ihre Eigeneinnahmen um

können, steigt kontinuierlich.	Status PP: FOAT I (2008): 25% (35/138) Zielwert PP: >70%	mehr als 20% im Vergleich zum Vorjahr steigern. Somit kann das Ziel als erreicht angesehen werden. Danach wurde der Indikator 2019 im Zuge der zweiten DPAT Runde geändert. Mehrere Indikatoren bilden nun ab, wie akkurat die Zielbudgets für die Eigeneinnahmen erreicht werden und wofür die Mittel verwendet werden. Hierbei liegt der Fokus auf Betrieb und Unterhalt, was sinnvoll erscheint.
c) Der DACF wird reformiert: 1. leistungsorientierte Komponente wird eingeführt 2. zentrale Beschaffungen werden limitiert.	c) Status PP: 1. nein 2. 30 - 40% Zielwert PP: 1. ja 2. <15%	c) 1. Erreicht: Der DACF wurde im Sinne der Zielformulierung reformiert. Das existierende, 10% der Gesamtmittel umfassende, "Responsiveness Factor" Fenster im DACF wurde mit dem DDF zusammengeführt. Dabei wurde der DDF zu DACF RFG umbenannt. Die technischen und prozessualen Mechanismen des FOAT (Indikatoren, Methodik, Verantwortlichkeiten) sind dabei übernommen worden.  2. Nicht erreicht: 2019 wurden. 45% der gesamten DACF-Mittel für nationale Programme und zentrale Beschaffungen ausgegeben.
(3) Die Qualität der über den DDF finanzierten Infrastrukturprojekte ist gut und die Investitionen werden angemessen genutzt und nachhaltig betrieben.		
a) Die Anzahl der MMDAs, deren Baumaßnahmen keine bzw. lediglich geringe Mängel aufweisen.	a) Status PP: kein Basiswert Zielwert PP: >70%	a) Erfüllt: Die Qualität der vom DDF finanzierten Infrastruktur ist generell zufriedenstellend. Die stichprobenartige Überprüfung in den Projektbesuchen hat gezeigt, dass ca. 90% Prozent der Projekte keine bzw. lediglich geringe Mängel aufweisen.
b) Nutzung.	b) Status PP: kein Basiswert Zielwert PP: >80%	b) Erfüllt: von den analysierten Projekten wurden ca. 98% bestimmungsgemäß genutzt.
c) Der Anteil der Distrikte, die mindestens 10% ihres gesamten Haushalts für Betrieb und Unterhaltung bestehender Infrastruktur nutzen, steigt.	c) Status PP: FOAT I (Haushaltsjahr 2006): 13% (18/138) Zielwert PP: >50%	c) Erfüllt: Zum Ende der zu evaluierenden Phasen konnte dieser Indikator annähernd erreicht werden. So stieg der Anteil der MMDAs, die mindestens 10% ihres Haushalts für Betrieb und Wartung ausgaben, von 0% auf 45%. Der Indikator wurde mittlerweile geändert. Beim entsprechenden Indikator betrug die durchschnittliche Punktzahl 2019 2,91 (max. 3). Somit ist das Ziel erreicht.

\*) im Zuge der Eingliederung des DDFs in den DACF (siehe Indikator 2c) wurde FOAT zu "District Performance Assessment Tool" (DPAT) umbenannt.

Zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle wurde dieser Indikator trotz kontinuierlicher Verschärfung der Mindestanforderungen erfüllt. Zwischen 2009 und 2016 erfüllten konstant mehr als 90% der MMDAs die Mindestanforderungen. Dies zeigt, dass sich einerseits die Leistungsfähigkeit der MMDAs hinsichtlich "Compliance" stark verbessert hat, andererseits aber auch, dass über die Jahre trotz Verschärfung der Indikatoren ein Gewöhnungseffekt eingesetzt hat. Der Zielwert konnte in der letzten Leistungsbemessung nicht erreicht werden, da die Anforderungen im Vergleich zu den Vorjahren stärker verschärft, und neue Indikatoren eingeführt wurden. Den Leistungsanreiz für die MMDAs konstant zu steigern, kann als positiv bewertet werden. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse bei diesem Indikator als Erfolg zu werten.

Die Aussagekraft der FOAT-Ergebnisse ist in hohem Maß von der Integrität der Leistungsbewertung abhängig. Die Evaluierung zeigt, dass diese teilweise durch Manipulation der zu prüfenden Unterlagen unterminiert werden kann und wird. Wenn erforderliche Nachweise - wie beispielsweise Mitschriften von Gemeinderatssitzungen - nicht in der benötigten Form vorliegen (sei es, weil die Sitzung nicht stattgefunden hat, oder die Protokollierung vernachlässigt wurde) werden diese von den MMDAs in vielen Fällen nachträglich erstellt und zur Beurteilung vorgelegt. Die Authentizität dieser Dokumente ist für die prüfenden Consultants schwer feststellbar. Für dieses Vorgehen hat sich die Bezeichnung "cooking of facts" bereits zu einem feststehenden Begriff entwickelt. In den zu evaluierenden Phasen wurde 2012 ein solcher Fall im Distrikt Nkwanta South entdeckt, was zum Ausschluss des MMDAs für einen FOAT-Zyklus führte. Im Rahmen der EPE wurden durch einen nationalen Consultant in 16 MMDAs Gespräche mit insgesamt 49 Vertreterinnen der MMDAs sowie Nutzenden der durch den DDF finanzierten Projekte geführt. Hierbei wurde in mehreren Fällen das Vorkommen dieser Praxis bestätigt.

Eine weitere zentrale Schwachstelle im Bewertungsprozess betrifft die Consultants, die vom MLGRD mit der Durchführung des FOAT beauftragt werden. In Ermangelung eines Präqualifizierungssystems werden immer wieder dieselben Consultants mit der Durchführung betraut. Bei der Vergabe gibt es keine effektive Unabhängigkeitsüberprüfung oder ein Rotationssystem, das verhindert, dass Consultants immer wieder dieselben MMDAs bewerten. Hierdurch ist ihre Unabhängigkeit teilweise eingeschränkt.

Der DDF erhöhte auf verlässliche Weise die zur Verfügung stehenden Mittel für die MMDAs. Dies wird von allen Beteiligten einhellig betont und von den MMDAs als zentrale Errungenschaft hervorgehoben. Im Rahmen der Projektbesuche gaben 86 % der Befragten MMDA Mitarbeitenden an, die DDF-Mittel seien zuverlässig und für die MMDA von großer Bedeutung. Hierbei ist hervorzuheben, dass der DDF 2016 in den DACF integriert und in "DACF Responsiveness Factor Grant" (RFG) umbenannt wurde. Dadurch wurde die Parallelstruktur erfolgreich aufgelöst und der leistungsorientierte Mitteltransfer in den DACF integriert. Da die Höhe der DACF-Mittel in der Verfassung festgelegt ist, ist gesichert, dass 10% des DACF in Form des DDF an die MMDAs überwiesen werden. Dadurch, dass weiterhin rd. 45 % der gesamten DACF-Mittel für nationale Programme und Ausgaben auf zentraler Ebene ausgegeben werden ("deductions at source"), ist die Bedeutung der DDF-Mittel auf MMDA-Ebene umso größer. Von dem Anteil der DACF-Mittel, der an die MMDAs überwiesen wurde, machten die DDF-Mittel 2019 28,4% aus. Dadurch ist gesichert, dass zumindest rund ein Drittel der Transferleistungen für MMDAs eigenverantwortlich verwendet werden können, mit positiven Auswirkungen auf die MMDA-Budgets. Im Rahmen der Projektbesuche gaben 90 % der Befragten an, durch den DDF habe sich die finanzielle Situation ihrer MMDAs etwas bis sehr stark verbessert.<sup>1</sup>

Sowohl Qualität als auch Abschlussrate der Baumaßnahmen sind hoch, hier konnten die Vorhaben ihr Ziel erreichen. Zudem gaben 96% der Befragten (Angestellte der MMDAs) an, dass DDF-Projekte gut bis sehr gut auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet sind. Laut der Interviews und der Projektbesuche liegt dies vor allem an der Verlässlichkeit der Mittel sowie der Überweisung der Mittel in einer Gesamttranche, verglichen mit dem DACF, dessen Mittel in Tranchen (oder aber wie in einigen Fällen berichtet, gar nicht) kommen. Der verfügbare Gesamtbetrag ist den MMDAs frühzeitig bekannt und im Wissen, dass dieser verlässlich zur Verfügung gestellt wird, beginnen viele Baufirmen bereits vor der Auszahlung mit den Baumaßnahmen und führen diese zufriedenstellend durch. Es gibt jedoch bei der Qualität der Baumaßnahmen in einigen Fällen Unregelmäßigkeiten, die auf mangelhafte Bauaufsicht zurückzuführen sind. Das ist auf die Bauingenieure der MMDAs zurückzuführen, deren schwache Leistung sich sowohl auf fehlende Kapazitäten als auch auf unzureichende Motivation infolge häufiger Versetzungen

---

<sup>1</sup> Es wurden durch einen ghanaischen Consultant insgesamt 49 Angestellte in 16 MMDAs befragt.

zurückführen lassen. Die Projektbesuche zeigen jedoch auch, dass in jenen MMDAs, in denen die Abteilung für öffentliche Bauvorhaben personelle Kontinuität aufweist, die Qualität der Baumaßnahmen gut bis sehr gut ist. Die untersuchten Bauvorhaben wurden bis auf eine Sanitäranlage alle angemessen genutzt.

Die bei Programmprüfung aufgestellten Indikatoren wurden zum heutigen Zeitpunkt überwiegend erreicht. Die identifizierten Unregelmäßigkeiten bei den Leistungsüberprüfungen und der Bauaufsicht schränken die Zielerreichung ein. Davon abgesehen sind auf Outcome-Ebene bedeutende Erfolge zu verzeichnen. Daher wird die Effektivität als gut gewertet.

### Effektivität Teilnote: 2

#### Effizienz

Es kam zu Verzögerungen zu Beginn des Vorhabens (Programmbeginn 2009 statt 2008). Auch später kam es zu verspäteten Auszahlungen durch Kapazitätsengpässen seitens des MLGRD. Im Haushaltsjahr 2011 musste zudem die Auszahlung auf das Folgejahr verschoben werden, da der Eigenbeitrag Ghanas aufgrund makroökonomischer Schwierigkeiten nicht fristgerecht bereitgestellt wurde. Der Gesamtdurchführungszeitraum der Phasen I und II verlängerte sich somit von vier auf knapp sechs Jahre.

Die Umsetzungseffizienz des Gesamtvorhabens war dennoch gut. Die durchführende Stelle war das DDF-Sekretariat innerhalb des Trägerministeriums MLGRD. Angesichts der transferierten Beträge und der großen Gesamtzahl an durchgeführten Projekten (gesamt 3.537 in 210 MMDAs) sind die Kosten für Management und Koordination seitens des Sekretariats moderat (ca. 3% der Gesamtkosten). Zudem ist positiv zu bewerten, dass in der Umsetzung auf bestehende Strukturen und Prozesse (Beispiel Auszahlung über den DACF-Verwalter) zurückgegriffen wurde und die Überführung in den DACF mittelfristig anvisiert wurde. Kritisch ist anzumerken, dass letzteres sich nicht in der Wirkungsmatrix wieder findet. Dies hat im Evaluierungszeitraum dazu geführt, dass die Überführung des DDF in die nationalen Systeme während der Implementierung durch personelle Wechsel aus dem Blick geraten ist. Des Weiteren hat der Verzicht auf einen Implementierungsconsultant und die Nutzung der nationalen Strukturen, Prozesse und Formate die Eingliederung systemimmanenter Schwachstellen (v.a. Monitoring, Berichterstattung von MMDAs an MLGRD, unklare Zuständigkeiten zwischen Behörden auf verschiedenen Ebenen) gleich mit bedingt, was sich auf die Bewertung des Mitteleinsatzes für Einzelposten auswirkt.

Da insbesondere die Berichterstattung über die Mittelverwendung auf MMDA-Ebene lückenhaft war, ist die Produktionseffizienz ("Value for Money") der Einzelmaßnahmen schwer eindeutig bezifferbar. Es wurden beispielsweise von den MMDAs kaum Informationen über Einzelmaßnahmen (genaue Mittelverwendung, Projektzyklus etc.) an das MLGRD berichtet, somit standen diese auch der Evaluierung nicht zur Verfügung. Die große Zahl an finanzierten und abgeschlossenen Projekten sowie die vor Ort gewonnenen Eindrücke lassen jedoch auf eine zufriedenstellende Kosteneffizienz schließen. In den besuchten Projekten schienen die Kosten pro Einheit marktüblich. Die Interviewpartner verschiedener Institutionen bestätigten diesen Eindruck.

Aufgrund der Mängel des vom DDF-Sekretariat koordinierten Monitoring- und Berichtswesens hatte man, was die Mittelverwendung in der Förderkomponente betrifft, nur bedingt Einblick und kaum Kontroll- bzw. direkte Sanktionierungsmöglichkeiten. Der für die Durchführung zuständige Träger für kommunale Personalentwicklung ("Local Government Service" - LGS) war aufgrund mangelhafter institutioneller und personeller Kapazitäten mit der Umsetzung der Trainingsmaßnahmen überfordert. Basierend auf den Interviews und den Gesprächen mit MMDA-Mitarbeitenden wird die Produktionseffizienz der Trainingsmaßnahmen als eher niedrig bewertet.

Das Programm hat aus entwicklungspolitischer Sicht eine Reihe von Wirkungen zu verzeichnen. Die Einführung eines verlässlichen und von allen Beteiligten akzeptierten und geschätzten Transfermechanismus hat in den Distrikten zur Realisierung zahlreicher relevanter Investitionen geführt. Im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 wurden insgesamt 177 Mio. EUR als diskretionäre Investitionsmittel an die MMDAs überwiesen. Finanziert wurden insgesamt 3.537 kommunale Infrastrukturvorhaben in einer Vielzahl von Sektoren: Bildung (42%), Gesundheit (12%), Wasser (16%) sowie wirtschaftliche Entwicklung, Governance, Transport und Energie. Zudem wurden Trainingsmaßnahmen zum Kapazitätsaufbau sowohl der zentralen

Institutionen als auch der Kommunalverwaltungen gefördert, die zur Verbesserung des Verwaltungshandels beitragen. Auf einen Implementierungsconsultant wurde verzichtet. In Anbetracht der durch den Mitteleinsatz erzielten Wirkungen wird die Allokationseffizienz hoch bewertet.

Zusammenfassend gibt es noch Verbesserungspotential hinsichtlich der effizienten Verwendung der Mittel (Monitoring, Umsetzung Fördermaßnahme, planmäßige Auszahlung). Es ist aber dennoch von einer guten Kosten-Nutzen Relation auszugehen.

**Effizienz Teilnote: 2**

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen**

Das der EPE zu Grunde gelegte Ziel auf der Impact-Ebene war, einen Beitrag zur Förderung der guten Regierungsführung der Kommunalverwaltungen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu leisten. Die Erreichung des Ziels kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Der Anteil der MMDAs, der dem FOAT-Indikator zu armuts- und entwicklungsorientierten Basisdienstleistungen genügt, steigt im Berichtszeitraum deutlich an.	Status PP: 67% Zielwert PP: ≥ 80%	Der Indikator wird jedoch in dieser Form seit 2016 nicht mehr geprüft. Am nächsten ihm die Kombination aus mehreren Indikatoren, die im Bereich "Umsetzung von Politik zur sozialen Inklusion und Erbringung von Dienstleistungen" zusammengefasst sind. Diese wurden 2016, 2017 und 2018 von einem Großteil der MMDAs erfüllt (96,3%, 97,2% und 98%).
(2) Der Anteil der lokalen Bevölkerung, der die Qualität der lokalen Basisdienstleistungen im Bereich Bildung mit zufriedenstellend oder gut bewertet, steigt deutlich an.	Status PP: 50,9% <sup>2</sup> Zielwert PP: ≥ 75%	Das Vorhaben konnte positive Wirkungen im Bereich Bildung erzielen. Insgesamt wurden ca. 1.480 Projekte im Bereich Bildung finanziert (42% aller Projekte), die meisten davon Schulgebäude. In den Projektbesuchen wurden 9 Schulen besucht, die alle in Betrieb waren und mit deren Leistungen die befragten Nutzenden vor Ort zufrieden waren. Die Zufriedenheit unterscheidet sich jedoch zwischen urbanen und ländlichen MMDAs. Der Durchschnitt in den Projektbesuchen war 59% (urban: 75%; ländlich 48%).
(3) Der Anteil der lokalen Bevölkerung, der die Qualität der lokalen Basisdienstleistungen im Bereichen Gesundheit mit zufriedenstellend oder gut bewertet, steigt deutlich an.	Status PP: 60,1% Zielwert PP: ≥ 75%	Laut der "citizen perception survey" der Weltbank verschlechterte sich die Zufriedenheit der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen im Gesundheitsbereich zwischen 2013 und 2017*. Die Projektbesuche und Gespräche mit Nutzenden weisen jedoch auf Erfolge in der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen durch den DDF hin. Insbesondere die Gesundheitsposten in ländlichen Gebieten werden als

<sup>2</sup> African Peer Review Mechanism.

		starke Verbesserung gewertet. Die Zufriedenheit unterscheidet sich jedoch zwischen urbanen und ländlichen MMDAs. Der Durchschnitt in den Projektbesuchen war 59% (urban: 75%; ländlich 45%).
(4) Die Zufriedenheit der lokalen Bevölkerung mit der Transparenz lokalen Verwaltungshandelns sowie ihrer Partizipationsmöglichkeiten ist gestiegen.	Keine Basisdaten verfügbar	Die Zufriedenheit mit der Arbeit der MMDAs war laut Afrobarometer rückläufig: 2005 waren noch 54% der Befragten zufrieden bzw. sehr zufrieden mit der Arbeit ihrer MMDAs. 2019 waren es nur 41,5%. Die Zufriedenheit mit Partizipationsmöglichkeiten stieg jedoch. Während 2012 noch 19% der Befragten angaben, dass ihre Gemeinderäte den Anliegen der normalen Bevölkerung "immer" oder "häufig" Gehör schenkten, lag der Anteil 2019 bei 30%.

\* Dies gilt zwar nur für die urbanen Kommunalverwaltungen, liefert aber dennoch einen Hinweis darauf, dass die Zufriedenheit zumindest nicht flächendeckend gestiegen sein dürfte.

Das Vorhaben hat sowohl durch die Investitions- als auch die Förderkomponente zur Verbesserung des Verwaltungshandelns der MMDAs beigetragen. In einer externen Untersuchung im Auftrag des Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft im Jahr 2015 gab die Mehrheit (71%) der befragten Bürgerinnen an, dass sie zwischen 2011 bis 2015 eine deutliche Verbesserung der Leistung ihrer MMDA festgestellt haben. Die im Rahmen der EPE geführten Interviews mit Verwaltungsangestellten zeigten jedoch auch, dass die Hintergründe, wieso Konformität mit gewissen Vorgaben eingefordert wird und welche langfristigen Ziele damit verfolgt werden, zum Teil nicht verstanden wurden. Dadurch war in manchen, für die Umsetzung qualitativ wichtigen Bereichen (Beispiel Gender und Umwelt), die Lenkungswirkung durch die Indikatoren begrenzt.

Die Projektbesuche zeigten auch, dass die Programme durch die Bereitstellung von lokaler Infrastruktur direkt zur Verbesserung der Basisdienstleistungserbringung beigetragen haben (Beispiel Gesundheitsversorgung, Schulen) sowie die Entwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten unterstützt haben (Beispiel Märkte). Dies gilt insbesondere für ländliche Gebiete, in denen die DDF-Mittel eine herausragende Bedeutung<sup>3</sup> für die MMDAs haben, da die Ausgangsbedingungen weit schlechter als in den urbanen Gebieten waren und zum Teil noch immer sind. Hervorzuheben sind die Verbesserungen im Gesundheitswesen, die auch auf verbesserten Zugang zu medizinischer Grundversorgung zurückzuführen sind. Das ghanaische Gesundheitssystem basiert auf dem Modell der Basisgesundheitsversorgung mit einem Netzwerk von Gesundheitsposten auf der untersten Ebene, die mit Polikliniken und Krankenhäusern verbunden sind. Bis heute (2021) wurden ca. 329 sogenannte "Community-based Health Planning and Services" (CHPS) Einrichtungen mit DDF-Mitteln gebaut und haben somit zu diesen Verbesserungen beigetragen.

Hinsichtlich Partizipationsmöglichkeiten und Transparenz des Verwaltungshandelns konnte das Vorhaben geringere Wirkungen erzielen. Die ausschließliche Finanzierung von Projekten aus den lokalen Entwicklungsplänen sollte hierzu beitragen. Da gesetzlich festgelegt ist, dass im Erstellungsprozess dieser Pläne Bedarfsanalysen und Konsultationen durchgeführt werden, ist theoretisch gewährleistet, dass die Prioritäten der Bevölkerung für die Auswahl der Projekte maßgeblich sind. Die Projektbesuche zeigten jedoch, dass es nicht in allen Distrikten diese partizipativen Prozesse gibt und dass die finale Entscheidung, welches Projekt letztlich gefördert wird, für die Bevölkerung nicht transparent nachvollziehbar ist.

<sup>3</sup> In verschiedenen Formulierungen wurde deutlich, wie stark diese MMDAs auf die DDF Mittel angewiesen waren. Mehrfach war von einer "Lifeline" die Rede, ohne die MMDAs keine Investitionen in stark benötigte soziale Infrastruktur tätigen könnten. Ein ghanaischer Experte für Dezentralisierungspolitik bezeichnete den DDF gar als insgesamt wirkungsvollstes EZ Programm, was den Impact auf die Zielgruppe angeht.

Durch die Befähigung der MMDAs, soziale Basisdienstleistungen bereitzustellen, beeinflusste der DDF einen Kernaspekt guter Regierungsführung. Insgesamt haben die beiden Phasen des Programms daher gute entwicklungspolitische Wirkungen entfaltet.

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

#### Nachhaltigkeit

Die institutionelle Nachhaltigkeit des DDF ist als hoch einzuschätzen. Durch die Integration des DDF in den DACF, konnte ein leistungsbasierter Mechanismus nachhaltig in das nationale Transferleistungssystem für MMDAs eingeführt werden. Des Weiteren ist im nationalen Plan für Dezentralisierung (2015-2019) bereits explizit das Ziel formuliert, den DDF auch über das Ende der Geberfinanzierung hinaus weiterzuführen. Dies verbessert die Aussichten für finanzielle Nachhaltigkeit, die derzeit nicht gesichert ist, da nur noch zwei Geber in den Korb einzahlen. Für viele MMDAs (vor allem die ländlichen MMDAs) würde ein Ende der Finanzierung eine drastische Reduzierung ihrer finanziellen Mittel und folglich weniger Investitionen in grundlegende soziale Dienstleistungen für ihre Gemeinden bedeuten. Die Überlegungen seitens der KfW und der Partner weitere Mittel (Beispiel Klimafinanzierung) über den DDF an die MMDAs auszus zahlen, ist daher in diesem Zusammenhang für die Zukunft positiv zu bewerten. Über eine Fortführung der Finanzierung über den DDF kann die Leistungsfähigkeit der MMDAs weiter gestärkt werden und die im Rahmen des Vorhabens erreichten Standards können weiter aufrechterhalten werden. Durch die Stärkung der für die Dezentralisierung zuständigen Behörden und des ghanaischen Rechnungshofs wurden zudem langfristig die grundsätzlichen Voraussetzungen im Sektor verbessert.

Die während der Evaluierung besuchten Maßnahmen waren - teilweise mehr als 10 Jahre nach Fertigstellung - bis auf eine Ausnahme alle in Betrieb und 85% waren in akzeptablem, bis gutem Zustand. Die Nachhaltigkeit der Einzelmaßnahmen ist jedoch in vielen Fällen bedroht. Es mangelt auf kommunaler Ebene sowohl an Wartungskonzepten als auch an den Mitteln für Wartung, da die Generierung von Einnahmen vielen (v.a. ländlichen und kürzlich entstandenen) MMDAs Schwierigkeiten bereitet. Es gelingt in den besuchten Fällen dennoch, die Funktionalität aufrecht zu erhalten, auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Langlebigkeit durch regelmäßige Wartung statt der aktuell stattfindenden punktuellen Reparaturmaßnahmen verbessert werden könnte. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang, dass es durchaus Potenzial zur Erhebung von Steuern und Gebühren gibt und die MMDAs hier mittlerweile verstärkt von der TZ unterstützt werden. Aufgrund der im vorangegangenen Kapitel erwähnten Versäumnisse hinsichtlich Partizipation wurden laut GAS in einzelnen Fällen Projekte finanziert, die nicht den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprachen. Dies wirkt sich negativ auf die Eigenverantwortung der Gemeinden und folglich auf die Nachhaltigkeitsperspektiven aus. Die erwähnten Probleme hinsichtlich Monitoring und Überwachung der Baumaßnahmen sind weitere zentrale Herausforderungen für die Nachhaltigkeit der Projekte, da sie die Qualität der Infrastruktur zum Zeitpunkt der Übergabe negativ beeinflusst.

Zusammenfassend ist der Erhalt der Funktionalität der Projektmaßnahmen und die starke Nutzung angesichts der eher hinderlichen Rahmenbedingungen (geringe finanzielle Ausstattung der MMDAs, Mangel an Konzepten für Wartung) positiv zu werten. Daher wird die Nachhaltigkeit als gut bewertet.

#### Nachhaltigkeit Teilnote: 2

### Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

<b>Stufe 1</b>	sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

### Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzelebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.