

Mali: Notprogramm für Nordmali I - III

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Not-/Soforthilfe / 72010			
BMZ-Projektnummer	1993 66 089 – Nordmali I (NM I) 1996 65 175 – Nordmali II (NM II) 1997 65 801 – Nordmali III (NM III)			
Programmträger	Republik Mali			
Consultant	Hydroplan, Herdecke Gesellschaft für Technische Zusammen Arbeit (GTZ)			
Jahr der Schlussprüfung	2006			
	Projektprüfung (Plan)		Schlussprüfung (Ist)	
Durchführungsbeginn	NM I	2. Quartal 1994	NM I	4. Quartal 1995
	NM II	2. Quartal 1996	NM II	3. Quartal 1996
	NM III	1. Quartal 1998	NM III	3. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	NM I	36 Monate	NM I	54 Monate
	NM II	24 Monate	NM II	63 Monate
	NM III	16 Monate	NM III	45 Monate
Investitionskosten	22,8 Mio. EUR		22,8 Mio. EUR	
Eigenbeitrag	-		-	
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,7 Mio. EUR		7,7 Mio. EUR	
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ		GTZ	
Erfolgseinstufung	3			
• Signifikanz/Relevanz	2			
• Effektivität	3			
• Effizienz	4			

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Ziel der offenen, multisektoral angelegten Programme war es, in den durch die Rebellion der Tuareg-Nomaden 1990 bis 1994 am stärksten betroffenen Gebieten Nordmalis einen Beitrag zur Wiederherstellung der sozialen und materiellen Infrastruktur in den städtischen (Nordmali I) und ländlichen (Programme Nordmali II-III) Gebieten zu leisten. Die Programme umfassten insbesondere Maßnahmen zum Bau von Grundschulen, Verwaltungsgebäuden und Gesundheitsstationen. Die erste Programmphase wurde mit dem sozialen Investitionsfond AGETIPE als operativer Trägerorganisation durchgeführt. Die beiden folgenden Phasen wurden in Kooperation mit dem Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit (TZ) "Programm Mali-Nord" implementiert, welches zeitgleich Reintegrationsmaßnahmen für rückkehrende Flüchtlinge, Maßnahmen zur Unterstützung der Dezentralisierung und der ländlichen Wasserversorgung sowie Aus- und Fortbildung für Bauernorganisationen durchführte. Im Mittelpunkt aller Vorhaben stand die stabilisierende und friedenssichernde Wirkung der Maßnahmen (Oberziel). Diese sollte als erfüllt gelten, wenn die Bevölkerung die Unterstützung positiv beurteilt und Entwicklungsperspektiven sieht. Programmziel war es, einen Beitrag zur verbesserten Versorgung mit sozialer und

materieller Infrastruktur im Programmgebiet zu leisten. Als Indikator hierfür wurde die bestimmungsgemäße Nutzung der sozialen und materiellen Infrastruktur bei Schlussprüfung definiert

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Es wurden Baumaßnahmen durchgeführt und Consultingleistungen erbracht. Die Baumaßnahmen betrafen wie vorgesehen die Wiederherstellung der sozialen und der wirtschaftlichen Infrastruktur in der 6. Region, in der sich die Mehrheit der Bevölkerung der Nordregion konzentrierte. In der Phase I wurden auf Wunsch der Regierung punktuell die Regionalhauptstädte der 7. und 8. Region einbezogen, im Rahmen der Phasen II und III in Einzelfällen die angrenzenden Regionen Mopti und Ségou. Insgesamt wurden 71 Gebäude erstellt bzw. rehabilitiert (24 in Phase I, 47 in den Phasen II und III). Investitionsschwerpunkte waren Schulen (27 und ein Kindergarten), Justiz- und Verwaltungsgebäude (19 Rathäuser, 3 Justizgebäude, mehrere Kreisverwaltungen, eine Finanzbehörde), Gesundheitszentren (5) sowie einige Märkte, Gendarmerien und Landgasthäuser. In den meisten Fällen wurden die Räumlichkeiten mit Möbeln ausgestattet, um eine zügige Inbetriebnahme sicherzustellen. Aus heutiger Sicht wäre es wünschenswert gewesen, die Gesundheitsposten mit einer Erstausrüstung an Verbrauchsmaterialien zu beliefern. Die Bauten sind im allgemeinen solide ausgeführt. An den meisten Gebäuden sind inzwischen allerdings deutliche Abnutzungserscheinungen erkennbar, die auf unzureichende Instandhaltung und teilweise auch Vernachlässigung (Müll, Toiletten) schließen lassen. Lehmbauten benötigen regelmäßige Pflege und der vielerorts sandige Untergrund macht die Bauten anfällig für Erosion. Beginnende oder fortgeschrittene Erosionsschäden betreffen Bauten aller Phasen und das Bewusstsein für die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen ist i.a. weder bei den Nutzern noch bei den übergeordneten Verwaltungen ausgeprägt.

Bei den Consultingleistungen wurde in der ersten Phase AGETIPE zur Betreuung der Investitionsmaßnahmen in den Kreisstädten eingesetzt und bei der Durchführungskonzeption von der deutschen Consultingfirma Hydroplan unterstützt. Bei der Durchführung hat AGETIPE wiederum eng mit lokalen Consultants zusammengearbeitet. In den Phasen II und III wurde die Bauherrenfunktion durch die GTZ als Consultant der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) wahrgenommen.

Durch die Beauftragung lokaler Unternehmen und die Nutzung lokaler Baumaterialien entstand ein temporärer wirtschaftlicher Impuls, eine langfristige Belebung lokaler Wirtschaftskreisläufe wurde jedoch nur partiell erreicht. In allen Phasen wurden erhebliche temporäre Beschäftigungseffekte erzielt. Dauerhafte Arbeitsplätze entstanden durch die anschließende Beschäftigung von Lehrern und Krankenpflegern sowie Hilfskräften in den geförderten Landgasthöfen.

Die Programm-Maßnahmen wurden im Rahmen der Möglichkeiten partizipativ und dezentral abgestimmt, allerdings war das Ausmaß der Bürgerbeteiligung begrenzt und die konzeptionelle Diskussion an den politischen Vorgaben ausgerichtet. Die Vorhaben wurden entsprechend den Vorstellungen der Zielgruppen (Flüchtlinge, verbliebene Bevölkerung, lokale Führer und Beamte der alten Kreisverwaltungen) durchgeführt, was erheblich zur Glaubwürdigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beitrug.

Mit einer Ausnahme werden alle bei der Schlussprüfung besuchten Einrichtungen genutzt. Die Nutzung der Gebäude ist allerdings – abhängig vom Projekttyp und Standort – unterschiedlich intensiv und die Qualität der erbrachten Dienstleistungen ist verschiedenen Einschränkungen unterworfen. Aufgrund der vielfältigen Nutzungsbeschränkungen und Datenlücken kann die Zahl der Begünstigten (bezogen auf die Gesamtheit der Baumaßnahmen) nicht genau quantifiziert werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Zielgruppe des Vorhabens waren die von der Rebellion und ihren Folgen unmittelbar betroffenen Bevölkerungsgruppen, sowohl Flüchtlinge als auch im Gebiet verbliebene Menschen aus unterschiedlichen Volksgruppen. Die Interventionen konzentrierten sich daher auf die vom Konflikt besonders betroffene Zone in der 6. Region westlich von Timbuktu, ein Gebiet von der Größe Baden-Württembergs (etwa 36.000 km²) mit damals einer halben Million Einwohnern, von denen bis zu 20 % zeitweilig Flüchtlinge waren.

Die Ziele des Vorhabens wurden – gemessen am reduzierten Anspruchsniveau von Notprogrammen – erreicht. Die Nordregion Malis ist politisch befriedet, die Flüchtlinge sind zurückgekehrt, die verschiedenen Ethnien leben friedlich nebeneinander. Die Interviewpartner führten den Konflikt auf ein diffuses Gefühl von Vernachlässigung, Diskriminierung und politischer Dominierung des Nordens durch den Süden zurück, das von einigen gewaltbereiten Gruppen geschickt instrumentalisiert wurde. Unter anderem durch den Ausbau der Infrastruktur herrscht nun – ungeachtet der Qualität der dort erbrachten Leistungen – der Eindruck vor, dass sich die Regierung und die Gebergemeinschaft um den Norden kümmern. Die Schaffung vieler kleiner Gemeinden – wiewohl oft ineffizient – wird als Möglichkeit zur Selbstverwaltung geschätzt. Die Existenz von Außenposten in Form von Kreisverwaltungen oder Gendarmerien wird als symbolische Präsenz des Staates wahrgenommen und erhöht das subjektive Sicherheitsgefühl. Die FZ hat also nach Meinung der Zielgruppen wesentliche friedensfördernde und stabilisierende Beiträge geleistet, obwohl diese nicht quantifiziert werden können.

Wichtige Aspekte für die Wiederherstellung des Friedens waren außerdem: (i) die bessere Ausstattung und Verkehrsanbindung der Nordregion, (ii) die schnelle Integration der Rebellen in die Sicherheitskräfte, (iii) die erhebliche Veränderung der Produktionsweisen im Sahel, insbesondere die Verringerung der Viehbestände (entspricht einer Verringerung des Konfliktpotenzials mit den Ackerbauern), (iv) die i.R. der konsequenten Umsetzung des Demokratisierungsprozesses und der Dezentralisierung verankerte Selbstverwaltung.

Insgesamt schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein:

Effektivität

Das Programmziel – die Verbesserung der Versorgung verwundbarer Bevölkerungsgruppen mit sozialer und materieller Infrastruktur im Programmgebiet – wurde – gemessen am Anspruchsniveau eines Nothilfeprogramms - insgesamt ausreichend erfüllt. Insgesamt wurden im Rahmen der Phasen I-III 71 Infrastruktureinrichtungen gebaut. Eine örtliche Inspektion von 17 der insgesamt 71 geförderten Bauten (24 %) zeigte, dass fast alle gebauten oder rehabilitierten Einrichtungen (Verwaltungsgebäude, Schulen, Gesundheitsstationen, Märkte) mehr oder weniger genutzt werden und sich in (gemessen an lokalen Standards) gutem oder mittelmäßigem Zustand befinden. Die Nutzung der Gebäude ist allerdings – abhängig vom Projekttyp und Standort – unterschiedlich intensiv und die Qualität der erbrachten Dienstleistungen ist verschiedenen Einschränkungen unterworfen. Justiz- und Verwaltungsgebäude werden i.d.R. nur vormittags genutzt. Die Gebäude sind im Verhältnis zu der Anzahl der Verwaltungsakte überdimensioniert. An den Schulen sind nicht ausreichend Lehrer und Lehrmaterialien vorhanden. Die Gesundheitseinrichtungen verfügen nicht über ausreichend Personal und Medikamente/Verbrauchsgüter. Zudem sind die hygienischen Standards suboptimal. Aufgrund der vielfältigen Nutzungsbeschränkungen und Datenlücken kann die Zahl der Begünstigten (bezogen auf die Gesamtheit der Baumaßnahmen) nicht genau quantifiziert werden. Die Instandhaltung der Bauten ist nicht durchgehend gesichert. Die Verantwortlichkeiten sind zwar theoretisch geklärt, praktisch aber zwischen verschiedenen Akteuren aufgeteilt und daher diffus. Die Zentralverwaltung nimmt ihre Verantwortung wahr, allerdings nicht immer in zufrieden stellendem Maße. Nach Angaben des Programms wurden die Begünstigten der zielgruppennahen Projekte intensiv mit der Pflege und Instandhaltung der gebauten Einrichtungen vertraut gemacht. Diese Bemühungen ließen sich bei den Projektbesuchen nur noch ansatzweise rekonstruieren. Elternvertretungen existieren an den Schulen, sind aber nicht mit der baulichen Instandhaltung befasst. Gesundheitskomitees sollen den Verkauf der Medikamente betreuen und soziale Aufgaben wahrnehmen, ihr Profil ist aber nicht klar. Schulen, Gesundheitszentren und Märkte sollen – entsprechend der Delegation von Verantwortlichkeiten an die Gemeinden – von diesen Instand gehalten werden. Die Gemeindeverwaltungen kennen durchaus den Betriebsstatus der schon bestehenden Infrastruktur, fühlen sich aber mit der Verantwortung dafür überfordert, da bisher nur geringe Mittel für die Gesamtheit der vorhandenen Infrastruktur zur Verfügung stehen. Insgesamt bewerten wir die Effektivität der Vorhaben aufgrund der noch akzeptablen Projektzielerreichung trotz der erheblichen Einschränkungen als noch ausreichend (**Teilbewertung: Erfolgstufe 3**).

Signifikanz/Relevanz

Das Oberziel – Beitrag zur sozialen und ökonomischen Stabilisierung in den Nordregionen auf der Basis des „Pacte National“ – wurde gut bis zufrieden stellend erreicht. Die Maßnahmen waren insofern erfolgreich, als die Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur genutzt werden. Die Nordregion Malis ist politisch befriedet, die Flüchtlinge sind zurückgekehrt, die verschiedenen Ethnien leben friedlich neben einander. Die Gesamtleistungen der Programme (einschl. der von anderen Gebern finanzierten und von der GTZ durchgeführten Maßnahmen) werden von der malischen Partnerseite, den lokalen Distriktregierungen und Zielgruppen sehr geschätzt; fast alle Gesprächspartner waren der Ansicht, dass sich die Lebensbedingungen seit Mitte der 90er-Jahre verbessert haben. Allerdings gibt es für Befriedung und Entwicklung auch andere Einflussfaktoren jenseits des FZ-TZ-Programms. Die hier Schluss geprüften Programmphasen haben zur Befriedung einen substanziellen Beitrag geleistet und für die darauf folgenden Programmphasen überhaupt erst den Boden bereitet, insbesondere an den wirtschaftlich dynamischen Standorten. Einschränkend ist zu vermerken, dass die Kapazitäten bei weitem nicht optimal genutzt werden und die Entwicklungsperspektiven innerhalb der Region sehr heterogen sind. Während sich einige Kleinstädte und die flussnahen Gebiete weiterentwickelt haben, weisen die Wüstenrandgebiete keine Anzeichen nachhaltiger Entwicklung auf. Insgesamt waren die Maßnahmen – im Kontext der Gesamtheit der Maßnahmen der Gebirgsgemeinschaft in der Programmregion - entwicklungspolitisch grundsätzlich relevant und im damaligen Kontext eines Nothilfeprogramms begründet. Alle Einrichtungen sind für die Bevölkerung zugänglich. Allerdings beeinflussen die niedrige Bevölkerungsdichte bzw. die großen Entfernungen außerhalb der wenigen Städte die Erreichbarkeit und die Nutzung. Insgesamt beurteilen wir die tatsächliche Signifikanz/Relevanz der Vorhaben als zufrieden stellend (**Teilbewertung: Stufe: 2**).

Effizienz

Die Produktionseffizienz beurteilen wir als nicht mehr ausreichend: Zwar war die Durchführung der Baumaßnahmen aufgrund des gewählten Durchführungskonzeptes (arbeitsintensiv, Nutzung lokaler Materialien usw.) und angesichts der logistischen Schwierigkeiten im Programmgebiet noch akzeptabel. Allerdings waren die Baukosten, insbesondere die Transportkosten, bei einigen Vorhaben sehr hoch; viele Einrichtungen sind überdimensioniert. Dies ist bedingt durch die Akzeptanz von Statusbedürfnissen bei der Auslegung der Bauten und wird verstärkt durch die geringe Bevölkerungsdichte und die dadurch bedingte partielle Nutzung. Darüber hinaus waren die Consultingkosten in den Phasen II und III aufgrund der gewählten Konstruktion im Verhältnis zum umgesetzten Mittelvolumen für Baumaßnahmen relativ hoch. Auch die Allokationseffizienz beurteilen wir als nicht mehr ausreichend: Die Einzelvorhaben wurden nach einer Eingrenzung des Programmgebiets auf der Grundlage der Wünsche der Zielgruppen möglichst partizipativ ausgewählt. Allerdings wurden dabei – vor der Zielsetzung der Befriedung der Region - auch Stützpunkte ausgebaut, deren fehlende Eignung für eine dauerhafte Besiedelung offensichtlich ist. Die Vision, das gesamte Programmgebiet in Form von multisektoral ausgestatteten Stützpunkten zu erschließen, war aber angesichts der Folgekosten und des Klimawandels (ökologische Tragfähigkeit) für den Norden Malis aus heutiger Sicht unrealistisch. Die anhaltend ungünstige klimatische Entwicklung und das chronische Nahrungsmitteldefizit im Programmgebiet konnten vom Programm zwar nicht beeinflusst werden; es stellt sich aber die Frage, ob der Ausbau von Standorten im Wüstenrandgebiet ökonomisch gerechtfertigt war. Ungeachtet der Tatsache, dass immer wieder Menschen versuchen dort zu siedeln, ist die Ausweitung der Wüsten im Sahel bereits seit den frühen 80er-Jahren zu beobachten. Die nomadische Tierhaltung hat seit den ersten Saheldürren nie wieder das frühere Ausmaß erreicht. Die Diskussion alternativer raumordnerischer Modelle und Servicekonzepte wurde von den Programmen vernachlässigt. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

Unter Abwägung der o.g. Teilkriterien und vor dem Hintergrund des Nothilfecharakters der Phasen I-III bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als ausreichend (**Gesamtbewertung: Stufe 3**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Partizipation und Identifikation der Nutzer mit sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur sind notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für einen nachhaltigen Betrieb. Weitere Bedingungen sind die präzise Festlegung von Verantwortlichkeiten für verschiedene Aufgaben und die Sicherung finanzieller Mittel für Unterhaltung und Betrieb der geschaffenen Einrichtungen. Nutzerkomitees und Elternvereinigungen können zwar kleinere Eigenleistungen wie z.B. Putzdienste oder Begrünungsaktionen organisieren, für größere Reparaturen müssen Gemeinden und Sektorministerien eingebunden werden. Auch Arbeiten, die für die Stabilität der Gebäude unerlässlich sind (Erosionsschutz), sollten nicht spontaner Eigeninitiative überlassen werden.

Auch bei langjähriger, umfangreicher, integrierter und zielgruppennaher Förderung kann die Abwanderung aus Gebieten ohne wirtschaftliches Potenzial nicht aufgehalten werden. Auf dieser Grundlage sollten Umfang und Art der Förderung in marginalen Räumen reflektiert werden.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts)?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und -kulturellen sowie ökologischen Bereich)?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption)?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)**Wirkungen auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.