



Projektauvaluierung: Kurzbericht

Mali: Verbesserung der Rohstoffgovernance in Mali

Projektnummer:	2010.2261.5
Förderbereichsschlüssel (CRS-Code):	15110 Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor
Projektziel:	„Die Rahmenbedingungen zur Nutzung der Bodenschätze Malis für nachhaltige Entwicklung sind verbessert.“
Projektauzeit:	01/2014 – 12/2016
Projektvolumen:	3.500.000 EUR
Auftraggeber:	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Politische(r) Träger:	Malisches Bergbauministerium (<i>Ministère des Mines</i>)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland):	Bergbauministerium sowie seine nachgeordneten Behörden wie die nationale Bergbaubehörde und die Behörde für die Ölexploration und -förderung. Außerdem arbeitet das Vorhaben eng mit dem nationalen Kataster- und Liegenschaftsamt des Ministeriums für Boden, Land und Liegenschaften zusammen. Weiterhin wird mit dem Finanzministerium und den nachgeordneten Steuer- und Zollbehörden kooperiert. Zudem unterstützt das Programm das Sekretariat und die Multistakeholdergruppe der malischen Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> , EITI) und arbeitet bei der Umsetzung von EITI auf der dezentralen Ebene eng mit den Gebietskörperschaften zusammen. Weitere Durchführungsorganisationen sind die Zivilgesellschaftsorganisationen <i>Publiez Ce Que Vous Payez</i> , <i>Fondation pour le Développement au Sabel</i> und ASFA 21.
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen:	Ein wichtiger Partner ist die norwegische Nichtregierungsorganisation Revenue Development Foundation (RDF), die eine gebührenfreie IT-Lösung zum Lizenzmanagement anbietet, sowie die britische Nichtregierungsorganisation (NRO) <i>International Alert</i> , die sich auf die Entwicklung konfliktensibler Ansätze in rohstoffreichen Gebieten spezialisiert hat.

Zielgruppen:

Zielgruppe des Vorhabens ist die gesamte Bevölkerung von etwa 14 Millionen Menschen in Mali, die von einer größeren Nutzung der Entwicklungspotenziale des Bergbausektors und erhöhten Staatseinnahmen profitiert. Zurzeit leben über 50 Prozent der Bevölkerung unter der internationalen Armutsgrenze. Im 2015 veröffentlichten Human Development Index wird Mali auf Rang 179 von 187 untersuchten Ländern geführt.

Darüber hinaus ist die Zielgruppe der Maßnahme die lokale Bevölkerung in den betroffenen Abbaugebieten Kayes, Koulikoro und Sikasso. Laut dem letzten Zensus von 2009 leben etwa 7 Millionen Menschen in diesen Regionen. Diese Zahl dürfte aber heute aufgrund des Booms im Bergbausektor und des damit verbundenen Migrationsdrucks höher ausfallen.

Projektbeschreibung

Rahmenbedingungen

Der Bergbau, obgleich ein relativ junger Wirtschaftszweig, spielt in Mali eine wichtige Rolle: Das Land ist heute der drittgrößte Goldproduzent Afrikas¹, jährlich werden bis zu 50 Tonnen Gold gefördert (10 % davon im Kleinbergbau). Der Rohstoffsektor trägt im Jahr 2013 68% zu den Exporten, 17% zu den staatlichen Einnahmen (davon entfallen wiederum 10% auf die Besteuerung von Zuliefererbetrieben), 14% zu den Arbeitsplätzen und 7% zum Bruttoinlandsprodukt bei.² Der industrielle Bergbau ist nur in geringem Maße mit der lokalen Wirtschaft verflochten.³ Hohe Goldpreise wie zuletzt 2012 und ein Mangel an beruflichen Perspektiven haben einen starken Migrationsdruck in die Abbaugebiete zur Folge, der die soziale Kohäsion und die kommunale Infrastruktur vor Ort vor immense Herausforderungen stellt.

Die mangelnde Nachhaltigkeitsorientierung des Sektors manifestiert sich in einem veralteten Bergregime: Trotz wiederholter Reformen werden de facto alle Bergbauunternehmen, die zurzeit in Mali aktiv sind, aufgrund extrem langer fiskalischer Stabilitätsklauseln vom Berggesetz von 1991 und den dazugehörigen gesetzlichen Regelungen zur Besteuerung von Unternehmen des Rohstoffsektors regiert. Dieses Berggesetz wurde auf Druck internationaler Finanzinstitutionen sehr investorenfreundlich gestaltet mit der Folge, dass der Staat und damit die Bevölkerung nur unterdurchschnittlich von den Aktivitäten der Privatwirtschaft in diesem Sektor profitieren.⁴

Gleichzeitig sehen sich Bergbauunternehmen jedoch einer mitunter willkürlichen Besteuerung durch die malischen Steuerbehörden ausgesetzt. Außer durch zu geringe organisatorische und personelle Kapazitäten wird dieses Problem durch mangelnde Abstimmungs- und Austauschprozesse erschwert: Für die Kalkulation und Erhebung von Steuern, Abgaben und Gebühren sind drei Ministerien mit vier nachgeordneten Fachbehörden zuständig. Der notwendige Informations- und Datenaustausch geschieht derzeit noch manuell und ad hoc auf Anfrage. Lizenzvergabeprozesse sind nach wie vor komplex. Ein unabhängiges Katasteramt existiert nicht.

Selbst in Kommunen, die durch industriellen Bergbau über hohe Einnahmen aus der Gewerbesteuer verfügen, bleiben sichtbare Entwicklungswirkungen aus. Die Vereinnahmung und Verausgabung der kommunalen Mittel ist intransparent, obwohl für die Gebietskörperschaften eine formale öffentliche Rechenschaftslegung (*restitution publique*) gesetzlich vorgeschrieben ist. Diese findet jedoch nicht regelmäßig statt. Als Gründe dafür werden mangelnde finanzielle Mittel, aber auch mangelnde Motivation der sie beauftragenden Bürgermeister und zu geringe Nachfrage der lokalen Zivilbevölkerung nach Rechenschaftslegung angegeben. Dazu verlieren die gewählten kommunalen Vertreter, darunter der Bürgermeister, an Legitimität, je länger die Kommunalwahlen hinausgeschoben⁵ werden.

Die internationalen, börsennotierten Bergbauunternehmen bemühen sich, ihrer sozialen Verantwortung z.B. durch die Finanzierung von lokaler Infrastruktur oder die Unterstützung von Kleinunternehmern nachzukommen (Leistungen im Rahmen der *Corporate Social Responsibility*, CSR). Diese sozialen Investitionen durch Unternehmen sind selten kohärent mit dem lokalen Entwicklungsplan; ebenso wenig sind diese Leistungen Gegenstand der öffentlichen Rechenschaftslegung (*restitution publique*). Die Unternehmen versuchen durchaus, die lokale Bevölkerung in den Abbaugebieten mittels dreiseitiger Abstimmungsprozesse (in den „*cadres de concertation*“) in die Auswahl an CSR-Leistungen einzubeziehen, jedoch geschieht dies abseits von Regelprozessen der malischen Verwaltung.

Mali ist seit 2011 mit dem internationalen EITI-Standard konform, so dass auf nationaler Ebene ein hohes Maß an Transparenz über Zahlungsströme zwischen Unternehmen der Rohstoffindustrie und den malischen Behörden herrscht. Das ge-

¹ Vgl. <http://investingnews.com/daily/resource-investing/precious-metals-investing/gold-investing/africa-ghana-mali-burkina-faso-iamgold-roxgold-true-gold-randgold-perseus-askano/>

² Jüngster malischer EITI-Bericht (über das Jahr 2013).

³ Vgl. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433754/EXPO-DEVE_ET%282014%29433754_EN.pdf

⁴ FMI (2014) : Fiscalité minière et pétrolière (diagnostic)

⁵ Die Verschiebung wird mit der seit „der Krise“ 2012/13 – d.h. den Aufständen und Vormarsch dschihadistischer Gruppen im Norden und dem Militärputsch in der Hauptstadt Bamako im Süden – angespannten Sicherheitslage begründet.

schäftsführende Sekretariat und die Multi-Stakeholder-Gruppe sind von den Vertretern der malischen Regierung dominiert. Die teilhabenden zivilgesellschaftlichen Organisationen sind zersplittert und aufgrund mangelnder organisationaler und personeller Kapazitäten und ungenügenden Fachkenntnissen des Sektors kaum in der Lage, Lobbyarbeit für entwicklungsorientierte Reformprozesse im Sektor zu leisten.

Strategischer Ansatz des Projekts

Das Vorhaben hat sich folgendes Ziel gesetzt:

„Die Rahmenbedingungen zur Nutzung der Bodenschätze Malis für nachhaltige Entwicklung sind verbessert.“

Die Wirkungslogik des Vorhabens basiert auf den folgenden Hypothesen:

- (1) Organisationsberatung im Bergbauministerium (auf der Grundlage eines institutionellen Audits) verbessert die Effizienz der Verwaltung durch klare Aufgabenbeschreibungen und Rollenklärung und erleichtert damit die Steuerung des Sektors; Fachberatung zur partizipativen Aktualisierung der Bergbaupolitik legt die Grundlagen für eine Orientierung dieser Steuerung an Prinzipien der Nachhaltigkeit.
- (2) Elektronische Datenbanken für das Lizenzmanagement im Rohstoffsektor und damit verbundene klare Regelprozesse verbessern dauerhaft die Effizienz der Erhebung von Abgaben auf Bergbau- und Ölförderungsaktivitäten: die entsprechenden Behörden können die Abgaben leichter festsetzen und ausstehende Zahlungen leichter identifizieren und Beitreiben.
- (3) Die Rollenklärung zwischen den verschiedenen Abgaben erhebenden Behörden im Rahmen der interministeriellen Einheit zum Monitoring von Bergbaugesellschaften („*Cellule Mines*“) trägt zu verbesserter Effizienz bei der Abgabenerhebung im Rohstoffsektor bei, die durch automatisierte Abstimmungsprozesse zwischen Bergbau- und Finanzbehörden weiter verbessert wird.
- (4) Bei begrenzten Ressourcen der Finanzverwaltung ist eine risikobasierte Auswahl der Betriebsprüfungen nötig, die dann wiederum auf validen finanziellen wie technischen Daten, insbesondere zu Vergleichswerten von Produktionskosten und Transferpreisen, beruhen müssen. Eine entsprechend gestaltete Prüf-/Auditstrategie erhöht die Effizienz und Effektivität der Finanzverwaltung und vermindert die Zahl der Rechtsstreitigkeiten zwischen Rohstoffunternehmen und dem malischen Staat. Dadurch werden die Ausgaben des Staates bei gleichbleibenden Steuereinnahmen gesenkt und das Investitionsklima im Bergbausektor Malis – womöglich auch darüber hinaus – verbessert.
- (5) Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die am EITI-Prozess beteiligt sind, wie auch das EITI-Sekretariat werden – z.B. durch Organisationsberatung, Unterstützung bei der Kommunikation mit internen und externen Stakeholdern oder bei der Einrichtung dezentraler Informationsstrukturen – in ihren Kapazitäten gestärkt. Damit können sie zu verbesserter Transparenz im Rohstoffsektor beitragen. Mit dieser soll verhindert werden, dass Einnahmen aus dem Rohstoffsektor an öffentlichen Haushalten vorbeigeleitet bzw. für Zwecke verwendet werden, die nicht dem Gemeinwohl dienen. Über die so erfolgte Stärkung der Rechenschaftspflicht staatlicher Akteure sollen letztendlich mehr Mittel für Armutsreduzierung und breitenwirksames Wachstum zur Verfügung stehen.
- (6) Durch die fortschreitende Dezentralisierung des EITI-Prozesses kennt die lokale Zivilgesellschaft die ihrer Kommune zur Verfügung stehenden Einnahmen aus dem Bergbau. Sie wird dazu befähigt, Rechenschaft über deren Verwendung einzufordern, was die lokale Verwaltung wiederum zu einer transparenteren und nachhaltigeren Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln anregt.
- (7) Dreiseitige Dialogveranstaltungen zur gendersensiblen Entwicklungsplanung sensibilisieren sowohl Verwaltung als auch Bergbauunternehmen und die lokale Zivilgesellschaft hinsichtlich der spezifischen Problematik des Bergbaus für vulnerable Gruppen. Die Zivilgesellschaft verlangt in öffentlichen Rechnungslegungsprozessen, dass die Belange dieser Gruppen in der lokalen Entwicklungs- und Budgetplanung berücksichtigt werden. Da auch die Verwaltung hinreichend sensibilisiert wird, werden diese Belange tatsächlich berücksichtigt.

Die Wirkungslogik des Vorhabens ist in sich schlüssig. Das Thema Rohstoffgovernance wird in seiner ganzen Bandbreite angegangen, von der Effizienz der öffentlichen Verwaltung (Bergbau, Steuer, Kommunalverwaltung) über die Transparenz (Lizenzen, Steuereinnahmen) und Rechenschaftspflicht (auf kommunaler Ebene – auf Angebots- wie Nachfrageseite) bis hin zur Entwicklungsorientierung des Sektors (Bergbauministerium, Kommunalverwaltung, Bergbauunternehmen/CSR), und dies auf nationaler wie lokaler Ebene. Diese umfassende Herangehensweise ist zwar einerseits für ein eher kleines Vorhaben sehr ambitioniert, andererseits sinnvoll für ein Neuvorhaben, das zunächst ausloten muss, wo im System die Bereitschaft zu Veränderungsprozessen genau lokalisiert ist.

Das Anspruchsniveau des Projektziels („Verbesserung der Rahmenbedingungen“) ist einem dreijährigen Vorhaben prinzipiell angemessen. Die angestrebten Wirkungen gehen allerdings von kritischen Annahmen aus, die nicht immer klar herausgearbeitet und in Planung und Monitoring berücksichtigt sind: So erfordert eine Erhöhung der Steuereinnahmen (Impact) ausreichende Kapazitäten in der Steuerverwaltung, und die Erreichung des Modulziels auf lokaler Ebene (Indikatoren 4 und 5) funktionierende Prozesse der lokalen öffentlichen Rechnungslegung und eine ausreichend starke Zivilgesellschaft. Letztere kann insbesondere keine Genderaspekte in Prozesse einbringen, solange die deutlich mächtiger agierenden Unternehmen und Behörden keine eigene Nachfrage danach entwickeln und sie selbst diese nicht überzeugend vertritt.

Die vorliegende Evaluierung bezieht sich auf die gegenwärtige Durchführungsperiode (1/2014 – 12/2016) des Projekts „Verbesserung der Rohstoffgovernance“ des Programms „Dezentralisierung und Gute Regierungsführung in Mali“. Die Projektindikatoren, die zur Evaluierung der Effektivität dienen, sind in 4 von 5 Fällen spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und termingebunden (SMART), unbeschadet der nötigen Klärungen des Wortlauts (siehe unten). Indikator 5 ist nur sehr eingeschränkt relevant für das Erreichen des Projektziels und wird daher geringer gewichtet. Das Erreichen übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen (Impact) lässt sich abgeleitet von den Wirkungshypothesen an folgenden Tatbeständen festmachen: Erhöhte Steuereinnahmen, verbesserte Lebensbedingungen vor Ort, verbessertes Geschäftsklima, nachhaltige Bewirtschaftung des Sektors.

Bewertungsgrundlage nach den OECD/DAC Kriterien:	Einzel- und Gesamtbewertung nach den OECD/DAC Kriterien:
Die Gesamtbewertung des Projekts / Programms entspricht dem arithmetischen Mittel der Einzelbewertungen der fünf OECD/DAC-Kriterien:	Relevanz: 14 Punkte - sehr erfolgreich Effektivität: 10 Punkte - eher erfolgreich Impact: 11 Punkte - eher erfolgreich Effizienz: 15 Punkte - sehr erfolgreich Nachhaltigkeit: 10 Punkte - eher erfolgreich
14 – 16 Punkte: sehr erfolgreich 12 – 13 Punkte: erfolgreich 10 – 11 Punkte: eher erfolgreich 8 – 9 Punkte: eher unbefriedigend 6 – 7 Punkte: unbefriedigend 4 – 5 Punkte: sehr unbefriedigend	Das Projekt/ Programm wird insgesamt mit 12 von 16 Punkten als erfolgreich bewertet.

Relevanz (Tun wir das Richtige?)

Der malische Bergbausektor trägt bisher – im Vergleich zu seinen Möglichkeiten – noch nicht ausreichend zu den Eigeneinnahmen und dem wirtschaftlichen Potenzial Malis, einem der ärmsten Länder der Erde, bei. Das Vorhaben nimmt daher mit der Beratung von Rahmenbedingungen zur Nutzung der Bodenschätze Malis für eine nachhaltige Entwicklung ein Kernproblem der malischen Bevölkerung in Angriff. Es befindet sich damit im Einklang mit den wichtigsten nationalen Strategien Malis, nämlich der aktuellen Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategie sowie der neuen Strategie zur wirtschaftlichen Wiederbelebung und nachhaltigen Entwicklung Malis. Das Vorhaben trägt in diesem Rahmen zum einen zur „Verbesserung der Transparenz und des Managements der Einnahmen aus dem Bergbau“ und der „Stärkung der technischen Kapazitäten der an der Förderung des Bergbausektors beteiligten Institutionen“, zum anderen zur Erarbeitung einer Bergbaupolitik und Einrichtung von Datenbanken für die Verbreitung des Wissens über Bodenschätze und ihre Bewirtschaftung bei. Das Vorhaben orientiert sich an den Ansatzpunkten der panafrikanischen Bergbauvision, insbesondere guter Regierungsführung und funktionsfähige Sektorinstitutionen, Einbindung der Rohstoffwirtschaft in lokale Wertschöpfungskreisläufe sowie Optimierung der Einnahmen aus dem extraktiven Sektor. Zudem unterstützt es den lokalen Ableger der internationalen Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI). Es trägt den einschlägigen Konzepten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu Guter Regierungsführung im Rohstoffsektor Rechnung.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Relevanz mit 14 Punkten als sehr erfolgreich bewertet.

Effektivität (Erreichen wir das Ziel des Projekts/Programms?)

Zielindikator ⁶	Zielwert laut Angebot	Ist-Zustand laut Projektevaluierung
1. Die Differenz zwischen Sollwert und tatsächlich gezahlten Lizenzgebühren ist von 75% auf 25% reduziert.	25%	Das Lizenzmanagementsystem (MCAS) weist für das Jahr 2015 einen Rückstand von 32% auf. Der Rückstand könnte noch viel geringer sein, wenn die Ende 2015 geleisteten Zahlungen der „Taxe de Convention“ schon rechtzeitig zur Berechnung des Jahresendstands im System erfasst worden wären. Für das Jahr 2016 beträgt der Rückstand aktuell 31%. Das Vorhaben arbeitet nun verstärkt daran, die Mahnschreiben an die

⁶ Die Zielindikatoren entsprechen zum Teil nicht den SMART-Kriterien. Das heißt, sie sind teilweise nicht spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und termingebunden. Dies kann die Aussagekraft der Ergebnisse teilweise einschränken. Insbesondere ist Indikator 5 nur sehr eingeschränkt relevant für die Zielerreichung „nachhaltige Nutzung der Bodenschätze“, da der Bezug hierzu allein durch die Beschränkung „in zwei Abbaugebieten“ hergestellt wird. Die Einbringung der Interessen vulnerabler Gruppen in den Planungs- und Budgetierungsprozess vor Ort stellt eher auf sektorunspezifische Nachhaltigkeit ab.

		<p>säumigen Zahler rechtzeitig zu verschicken.</p> <p>Prognose: Das Evaluierungsteam teilt aufgrund der Zahlen und des spürbaren Ehrgeizes der gut geschulten Mitarbeiter der Bergbaubehörde den Optimismus des Vorhabens, dass der Rückstand bis Ende des Jahres auf 25% sinkt.</p>
<p>2. Ursprüngliche Fassung:</p> <p>Eine den internationalen Prüfstandards entsprechende Auditstrategie wurde durch die zuständigen Finanz- und Steuerbehörden entwickelt.</p> <p>Klärung: Für Audits im vorliegenden Sinne, d.h. betriebliche Steuerprüfungen, gibt es keine internationalen Normen. Internationale Fachgutachter können aber die Befolgung guter (internationaler) Praxis feststellen und sich dabei z.B. am Instrument zur diagnostischen Beurteilung von Steuerverwaltungen, TADAT)⁷ orientieren.</p> <p>2. Korrigierte Fassung</p> <p>Eine guter internationaler Praxis (z.B. TADAT) entsprechende Auditstrategie wurde durch die zuständigen Finanz- und Steuerbehörden entwickelt.</p>	<p>1 (Auditstrategie liegt vor)</p>	<p>Derzeit liegt keine Auditstrategie vor.</p> <p>Die Auditstrategie soll gemäß der Strategie des Vorhabens durch die Cellule Mines erarbeitet werden. Der Cellule Mines gehören alle Behörden, die mit der Steuer- und Abgabenerhebung im Bergbausektor und der Steuerung von Bergbauunternehmen befasst sind, an; ihr Auftrag ist der Austausch von Daten von Bergbauunternehmen zwischen den staatlichen Einnahmebehörden. Unklar ist die Rolle der Cellule Mines dennoch: Sie soll einerseits ganz konkret Informationen austauschen (dies geschieht auch schon anlassbezogen manuell), andererseits die wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen von Reformen abschätzen, Empfehlungen aussprechen und nachverfolgen und dergleichen mehr. Seit ihrer Gründung und mindestens bis zum Zeitpunkt der Evaluierung hat sich die Cellule Mines mit der Klärung der Rollen des Kataster- und Liegenschaftsamts und der Bergbaubehörde in der Erhebung einer bestimmten Steuer befasst. Durch die Aufstellung des Vorhabens kann zwar das Projekt die Tagesordnung der Cellule Mines mitbestimmen, jedoch kein Endprodukt vorgeben.</p> <p>Prognose: Auch aufgrund der Kenntnis anderer Vorhaben (Bsp. Rohstoffgovernance in der Demokratischen Republik Kongo) fürchtet das Evaluierungsteam, dass die Cellule Mines sich noch bis Ende 2016 mit dem – ja auch in ihrem Mandat liegenden – (automatisierten) Datenaustausch beschäftigen und daher keine – nicht offiziell im Mandat liegende – Auditstrategie entwickeln wird.</p> <p>Es ist davon auszugehen, dass das Vorhaben den Indikator nicht erfüllen wird.</p>
<p>3. Der malische EITI Bericht enthält erstmals einen Abgleich von Zahlungen von Bergbauunternehmen an lokale Gebietskörperschaften.</p> <p>Klärung: Solche Zahlungen sind Steuern, die auf subnationaler Ebene erhoben werden und den lokalen Gebietskörperschaften zu Gute kommen. Derzeit ist dies die Gewerbesteuer.</p>	<p>1 (EITI Bericht enthält Daten zu Zahlungen an Gebietskörperschaften)</p>	<p>Der EITI-Bericht von Dezember 2015 zum Finanzjahr 2013 gleicht Daten zur Gewerbesteuer ab, die von Bergbauunternehmen gezahlt und von den regionalen Steuerbehörden eingetrieben wird.</p> <p>Der Indikator ist somit bereits erfüllt.</p>
<p>4. Ursprüngliche Fassung</p> <p>In 2 zusätzlichen Fällen bringen zivilgesellschaftliche Organisationen eigene Bewertungen der EITI-Berichte in die Öffentliche Rechenschaftslegung in Abbaubereichen ein.</p> <p>Klärung: Bei einem Basiswert von 0 ergibt das Adjektiv „zusätzlich“ keinen Sinn</p> <p>4. Korrigierte Fassung</p>	<p>2</p>	<p>Ein zusammenfassender und mit eigenen Empfehlungen versehener Bericht der NRO <i>Publiez Ce que Vous Payez Mali</i> (PCQVP) über die EITI-Berichte von 2011 und 2012 wurde im Jahr 2015 in drei Dörfern präsentiert. Anlass waren allerdings nicht die öffentlichen Rechenschaftslegungen, sondern eigene Veranstaltungen von PCQVP zur Verbreitung der EITI-Berichte. Auch wenn zu diesen Veranstaltungen auch Bergbaugesellschaften und lokale Kommunalpolitiker und Behördenmitarbeiter geladen worden waren – und somit eine öffentliche Debatte stattfand –, war die Idee des Indikators doch, diese Information in den formalen Prozess der öffentlichen Rechenschaftslegung und der</p>

⁷ Tax Administration Diagnostic Assessment Tool, vgl. <http://www.tadat.org>

<p>In 2 Fällen bringen zivilgesellschaftliche Organisationen eigene Bewertungen der EITI-Berichte in die Öffentliche Rechenschaftslegung in Abbaugebieten ein.</p>		<p>öffentlichen Debatte vor der Aufstellung des Haushalts für die Folgeperiode einzubringen.</p> <p>Prognose: Da formale öffentliche Rechenschaftslegungen nicht regelmäßig stattfinden, ist nicht gesichert, dass dieser Indikator bis Ende 2016 erreicht werden kann. Das Evaluierungsteam geht aufgrund der guten Kontakte des Vorhabens zu den betroffenen Gemeinden und den mit Unterstützung des Vorhabens gestärkten Kapazitäten der Zivilgesellschaftlichen Organisationen, die am EITI-Prozess beteiligt sind, davon aus, dass der Indikator teilweise erfüllt sein wird.</p>
<p>5. Die Vorschläge zur gendersensiblen Entwicklungsplanung von Vertreter/innen der lokalen Zivilgesellschaft (Frauen- und Jugendverbände) werden in zwei Abbaugebieten als Grundlage für den nächsten Planungszyklus in die Beschlussprotokolle der öffentlichen Rechenschaftslegung aufgenommen.</p>	<p>2 (zwei Vorschläge aus zwei Abbaugebieten aufgenommen)</p>	<p>Im Jahr 2015 sind drei öffentliche Rechenschaftslegungsprozesse (in Faléa, Sadiola und Bafoulabé) von dem Projekt unterstützt worden. In einem Fall (Sadiola) wurde dabei auch ein Anliegen aus der Zivilgesellschaft in die Budgetplanung für das neue Jahr aufgenommen.</p> <p>Es handelt sich dabei um die Bedarfe von vier örtlichen Gesundheitszentren, d.h. ein „Vorschlag zur gendersensiblen Entwicklungsplanung“, wie vom Indikator gefordert, ist nicht unmittelbar zu erkennen, auch wenn eine bessere Gesundheitsversorgung vermutlich genderspezifische Auswirkungen haben wird. Dass diese Bedarfe in die Planung tatsächlich eingegangen sind, lässt sich wiederum nicht nachweisen, da die Beschlussprotokolle nicht öffentlich sind (der Nachweis beruht auf dem Gedächtnisprotokoll des Vorhabensmitarbeiters) und die weitere Haushaltsplanung derzeit noch ein rein administrativer Vorgang ist.</p> <p>Auch wenn das Vorhaben im Jahr 2016 fünf weitere Kommunen bei der Durchführung der öffentlichen Rechnungslegung unterstützt, kann nur mit großzügiger Auslegung des „Vorschlags zur gendersensiblen Entwicklungsplanung“ überhaupt angenommen werden, dass der Indikator erreicht werden könnte.</p>

Das Evaluierungsteam kommt zu dem Schluss, dass von den Zielindikatoren zum Ende des Projekts voraussichtlich Zielindikator 1 ganz, Zielindikator 2 gar nicht, Zielindikator 3 ganz, Zielindikator 4 teilweise, Zielindikator 5 gar nicht erreicht werden.

Das Evaluierungsteam beurteilt die Relevanz des Zielindikators 5 als eingeschränkt, daher geht er mit geringerer Gewichtung in die Bewertung ein. Das Vorhaben hat keine negativen Wirkungen gezeigt.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Effektivität mit 10 Punkten als eher erfolgreich bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) (Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen bei?)

Das Vorhaben erhöht den Spielraum des malischen Staates für armutsbekämpfende Ausgaben, indem es zu erhöhten Einnahmen beiträgt. Da der Anteil der Lizenzabgaben am Steuervolumen Malis im einstelligen Prozentbereich liegt, ist dieser Beitrag allerdings eher gering. Hingegen werden sowohl verbesserte Verfahren bei der Besteuerung und Prüfung von Bergbauunternehmen als auch die Cellule Mines (über Rollenklärung und Datenaustausch) mittelfristig zu anhaltenden Effizienzgewinnen führen. Verbesserte Lebensbedingungen vor Ort können noch nicht festgestellt werden; aufgrund der dysfunktionalen Prozesse vor Ort und der schwachen Zivilgesellschaft wird das Vorhaben mittelfristig auch keine stärkeren Wirkungen erzielen können. Die neue Sektorpolitik, deren vom Vorhaben in der gutachterlichen Erstellung und der partizipativen Diskussion unterstützte Entwurf sich an der panafrikanischen Bergbauvision ausrichtet, war zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht verabschiedet, so dass ihre Ausrichtung auf Nachhaltigkeit hätte bewertet werden können. Sie wird im Falle der Verabschiedung aber Leitpflocke für den entwicklungspolitischen Impact des ganzen Sektors einschlagen. Die Bergbauunternehmen befinden sich erst auf dem Weg dazu, ihre CSR-Aktivitäten in die lokale Entwicklungsplanung einzubringen.

Der über den entsprechenden Zielindikator des Projekts (Nr. 5) hinausgehende Beitrag zur Gleichberechtigung der Geschlechter ist begrenzt. Die Akteure im Rohstoffsektor zeichnen sich weltweit nicht durch eine besondere Sensibilität für diese Fragestellung aus. Auf Gender-Mainstreaming in Form von gleichberechtigtem Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen wird geachtet.

Die Breitenwirksamkeit des Vorhabens resultiert zum einen aus der Unterstützung des EITI-Sekretariats bei der Verbreitung der EITI-Berichte in allen Abbaugebieten, die das Projekt unterstützt, zum anderen auf der Stärkung der Fähigkeit der NROen, eigene Zusammenfassungen davon oder Sensibilisierungen dazu in alle Kommunen der Bergbauregionen zu tragen. Aufgrund der generellen Schwäche der Zivilgesellschaft ist letzteres mit hohem Aufwand verbunden.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Impact mit 11 Punkten als eher erfolgreich bewertet.

Effizienz (Werden die Ziele wirtschaftlich erreicht?)

Der Ressourceneinsatz des Vorhabens ist aus den folgenden Gründen angemessen im Hinblick auf die erreichten Wirkungen:

- Die Unterstützung der Lizenzmanagementsysteme erfolgte durch eine darauf spezialisierte internationale Nichtregierungsorganisation, die keine Gebühr für die Lizenz und auch sonst nur Kostendeckung verlangt; das System selbst ist sehr anpassungsfähig, so dass auch für den Partner langfristig nur verhältnismäßig geringe Kosten entstehen.
- Die Steuerungsstruktur des Vorhabens ist sehr effizient: Die Leitung des Vorhabens tauscht sich wöchentlich mit dem Bergbauministerium – zumeist auf Staatssekretärebene – aus; alle Partner werden in intensive Operationsplanungen einbezogen.
- Der politische Träger stellt drei Büros in seinem Ministerium bzw. zwei Behörden zur Verfügung.
- Ab 2016 soll ein regionales Büro des Vorhabens eröffnet werden, um näher an der lokalen Ebene zu sein und auch Reisekosten einzusparen. Dieses Büro wird beim deutschen Dezentralisierungsvorhaben angemietet werden, von dem schon Material zur Bürgerbeteiligung oder der lokalen Planung genutzt wurde.

Mit den beiden anderen Entwicklungspartnern im Rohstoffbereich, der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds, steht das Vorhaben in engem Austausch, soweit es die nur phasenweise Anwesenheit der beiden internationalen Finanzinstitutionen zulässt. Die Unterstützungsbereiche sind klar aufgeteilt und greifen ineinander. Synergien werden – neben dem deutschen Dezentralisierungsvorhaben – auch mit anderen Entwicklungspartnern in der Fläche realisiert. Die Abstimmung mit den im Finanzministerium tätigen Entwicklungspartnern muss intensiviert werden, um bspw. Überschneidungen in der Software zu verhindern. Die durch Deutschland unterstützte G7-Initiative CONNEX, mit der die Kapazität von Regierungen bei Vertragsverhandlungen gestärkt werden soll, ergänzt das Vorhaben im Bemühen, einen faireren Anteil des Staates an den Erträgen der Rohstoffwirtschaft zu erzielen.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Effizienz mit 15 Punkten als sehr erfolgreich bewertet.

Nachhaltigkeit (Sind die positiven Wirkungen von Dauer?)

Das mit Unterstützung des Vorhabens installierte Lizenzmanagementsystem ist flexibel an neue Ansprüche anpassbar, kann aber auch im gegenwärtigen Zustand weiterverwendet werden. Generell wurde das System von den Gesprächspartnern, insbesondere von den unmittelbaren Anwendern und deren Vorgesetzten, positiv bewertet. Auch aus der Finanzverwaltung kamen Signale des Interesses. Trotz der Qualifizierung eines internen Trainers ist die dauerhafte Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von qualifizierten Anwendern aber noch nicht gesichert. Das Vorhaben trägt zur Überwindung dieser Herausforderung mit Organisationsberatung bei. Ob die Online-Datenbank zu Lizenzgebühren vom Partner gepflegt werden wird, bleibt abzuwarten. Das Vorhaben hat für die Nutzung des Systems ein Handbuch entwickelt, ebenso wie auch für das interne Management der NROen. Ob die Cellule Mines zu einem Organ wird, das die Koordinierung der verschiedenen Behörden im Sektor dauerhaft übernimmt und zu wichtigen Fragen berät, bleibt ebenfalls abzuwarten. Wenn die Bergbaupolitik veröffentlicht wird, wird sie die Lenkung des Sektors für die nächsten Jahre bestimmen. Vom Vorhaben unterstützte Lernveranstaltungen nehmen bisher noch eher die Form von Sensibilisierungen als von unmittelbar nützlichen und verhaltensändernden Fortbildungen an. Insgesamt gesehen befindet sich das Vorhaben in vielen Bereichen noch in einem Anfangsstadium, so dass noch keine stabile Nachhaltigkeit zu erwarten ist.

Risiken für die Zielerreichung werden bei der Operationsplanung mit dem Partner diskutiert und Maßnahmen zu ihrer Abmilderung identifiziert. Auf die großen Risiken, die die instabile Sicherheitslage, schwankende Weltmarktpreise für mineralische Rohstoffe und die zunehmende Gefährdung der sozialen Kohäsion für das Vorhaben darstellen, hat es kaum Einfluss und ist auf die Leistung anderer Entwicklungspartner angewiesen (z.B. noch unbestimmte Weltbankaktivitäten zum Kleinstbergbau). Andererseits kann das Vorhaben durch seine breit aufgestellte Partnerstruktur die Risiken, die mit den häufigen Kabinettsumbildungen in Mali einhergehen, wie z.B. den Strategieänderungen durch den Partner, gut abfangen. Die mehrfach verschobenen Kommunalwahlen stellen ein Risiko für die Arbeit mit gewählten Volksvertretern da, da diese die Motivation verlieren, sich nachhaltig für ihre Kommunen zu engagieren. Hier fokussiert das Vorhaben seine Arbeit auf eine Unterstützung von kommunalen Verwaltungsbeamten, die quasi das „institutionelle Gedächtnis“ der Kommunen, auch unabhängig von Wahlzyklen, sind.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Nachhaltigkeit mit 10 Punkten als eher erfolgreich bewertet.

Impressum

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de