

Ex-post-Evaluierung Ernährungssicherung für Krisenopfer



| | | | |
|--|---|------------------------|------|
| Titel | Ernährungssicherung für Krisenopfer in DR Kongo | | |
| Sektor und CRS-Schlüssel | Entwicklungsorientierte Nahrungsmittelhilfe (52010) | | |
| Projektnummer | BMZ-Nr. 2012 67 137 | | |
| Auftraggeber | BMZ | | |
| Empfänger/ Projektträger | Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WEP) | | |
| Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument | 20 Mio. EUR, Zuschuss | | |
| Projektlaufzeit | 12.12.2012 – 30.09.2014 | | |
| Berichtsjahr | 2020 | Stichprobenjahr | 2019 |

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

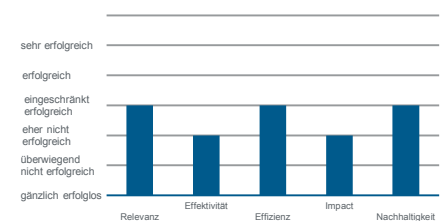
Das Ziel auf Impact-Ebene war die Rettung von Leben und die Aufrechterhaltung der Lebensgrundlage für Menschen in Not. Auf Outcome-Ebene verfolgte das Vorhaben eine multisektorale Zielsetzung: (1) Reduzierung bzw. Stabilisierung akuter Unterernährung von Kindern unter 5 Jahren und vulnerablen Erwachsenen; (2) adäquate Nahrungsaufnahme von Vertriebenen und Flüchtlingen, (3) Wiederherstellung des Lebensunterhalts, (4) Stabilisierung der Schulbesuchsrates und (5) Stärkung der Regierungskapazitäten. Hierfür finanzierte das Vorhaben Lebensmittelverteilungen an Vertriebene und aufnehmende Gemeinden, Schulspeisungen, die therapeutische Ernährung von unterernährten Kleinkindern, Frauen und HIV/TB-Patienten sowie in begrenztem Maße „Food for Work“- Maßnahmen. Angesichts des fragilen Kontexts erfolgte die Förderung über das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen.

Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben entfaltete vornehmlich humanitäre Wirkungen bei eingeschränkter Nachhaltigkeit. Aus folgenden Gründen wird das Vorhaben als „eingeschränkt erfolgreich“ bewertet:

- **Relevanz:** Die Maßnahme reagierte auf Ernährungsengpässe, überwiegend von Binnenvertriebenen. Es fehlte eine Strategie für die langfristige Überwindung der strukturellen Ursachen von Ernährungsunsicherheit in der DR Kongo. Das Targeting war verbesserungswürdig.
- **Effektivität:** Die Maßnahme erreichte bei ihren Begünstigten kurzfristige Verbesserungen des Ernährungsstatus sowie der Ernährungssituation. Die Zahl der Begünstigten (Abdeckungsgrad) lag unter den ursprünglichen Erwartungen.
- **Effizienz:** Kosteneffiziente Instrumente wie der lokale Ankauf von Lebensmitteln sowie Gutschein- und Bargeldsysteme wurden nur unzureichend genutzt. Die Auswahl von Begünstigten nach Vulnerabilitätskriterien konnte nicht immer gewährleistet werden.
- **Wirksamkeit:** Das Vorhaben verbesserte kurzfristig die humanitäre Lage von Vertriebenen. Beiträge zur Stabilisierung von Lebensgrundlagen und Konfliktminderung sind nicht nachweisbar. Es bestand kein Anspruch auf Nachhaltigkeit.
- Das Vorhaben stand am Anfang einer seitdem stark ausgeweiteten Kooperation der deutschen EZ und IZ mit dem Welternährungsprogramm.

Gesamtbewertung: eher nicht erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Das Vorhaben zeigt die Grenzen humanitärer Ansätze in Situationen, in denen auch Friedensförderung und Entwicklung erforderlich sind.
- Die Erfahrungen des Vorhabens verweisen auf die Vorteile einer institutionellen Trennung humanitärer und entwicklungsorientierter Maßnahmen.
- Die starken lokalen Strukturen des Welternährungsprogramms erleichtern die Umsetzung von Maßnahmen in fragilen Kontexten, sind aber wenig flexibel.
- Bei der Zusammenarbeit mit dem Welternährungsprogramm sollte auf transparente Berichterstattung an die KfW geachtet werden.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Teilnoten:

| | |
|--|---|
| Relevanz | 3 |
| Effektivität | 4 |
| Effizienz | 3 |
| Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen | 4 |
| Nachhaltigkeit | 3 |

Relevanz

Mit seinem Schwerpunkt auf die Verbesserung der Ernährungssituation von Vertriebenen, Frauen und Kindern stand das Vorhaben im Einklang mit der Internationalen Strategie für Sicherheit und Stabilisierung im Osten der Demokratischen Republik Kongo (ISSS, 2013-2017) und dem Programm zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau ehemaliger Konfliktgebiete (STAREC, 2013-2017) der kongolesischen Regierung. Allerdings betonen beide Programme die Bedeutung einer langfristigen Wiederbelebung der Landwirtschaft für die Ernährungssicherung. Die Regierung der DR Kongo wurde von der deutschen Seite über die Maßnahme informiert, nicht aber in Entscheidungsprozesse eingebunden. Die Maßnahme entsprach den Vorgaben des BMZ (2011) zur Übergangshilfe, da die Stabilisierung von Lebensgrundlagen gefördert werden sollte. Innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ordneten sich die Maßnahmen des Vorhabens in den Gestaltungsspielraum Friedensentwicklung und Krisenprävention in der DR Kongo ein. In diesem ergänzte die Maßnahme einen Friedensfonds sowie eine Maßnahme zur Reintegration von Ex-Kombattanten.

Die Modulziele -, (1) Reduzierung von Unterernährung bei Kindern und vulnerablen Erwachsenen, (2) adäquate Nahrungsaufnahme von Vertriebenen und Flüchtlingen, (3) Wiederherstellung des Lebensunterhalts, (4) Stabilisierung der Schulbesuchsrates und (5) Stärkung der Regierungskapazitäten - zielten auf dringliche Probleme der Zielgruppen in der DR Kongo (Outcome-Ebene). Im Projektzeitraum (2013) lag die Zahl der Binnenvertriebenen in der DR Kongo bei rund 3 Mio., 43 % aller Kinder waren chronisch unterernährt, und 6,35 Mio. Menschen litten unter Ernährungsunsicherheit. Die Modulziele sollten mit den Instrumenten der Nahrungsmittelverteilung, Bereitstellung von Spezialnahrung für unterernährte Personen, Schulspeisung und "Food for Work" erreicht werden, die den Menschen jeweils über einen Zeitraum von zwei Wochen bis maximal drei Monaten gewährt wurden. Diese Instrumente adressierten kurzfristig die Symptome von Ernährungsunsicherheit, waren aber kaum dazu geeignet, ihre strukturellen Ursachen zu überwinden. Diese bestanden in der geringen landwirtschaftlichen Produktivität, fehlenden Marktbindung, Armut und ungünstigen Ernährungsgewohnheiten, aber auch in schlechter Regierungsführung, der Präsenz bewaffneter Gruppen und in einigen Regionen der systematischen Vertreibung von Kleinbauern mit dem Ziel der Landnahme durch Großgrundbesitzer und für den Bergbau. Rund 15 Jahre nach Beginn der bewaffneten Konflikte im Osten der DRK definierte das WEP im Jahr 2013 die dortige Situation weiterhin als (vorübergehende) "Krise", auf die sie kurzfristig mit humanitärer Hilfe reagierte, und nicht als ("neue") Normalität, auf die komplexere Antworten gefunden werden mussten. Diese müssten eine sinnvolle Kombination von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Friedensförderung und Stärkung guter Regierungsführung umfassen. Hierzu leistete das Vorhaben einen Beitrag, wurde aber seinem eigenen Anspruch auf eine umfassendere Stabilisierung der Lebensgrundlagen nicht gerecht.

Hinzu kam ein unzureichendes Verständnis des vielschichtigen Vertreibungsgeschehens im Osten des Landes. Hier lag der Schwerpunkt auf der Unterstützung von langfristig Vertriebenen in Lagern, die aber nur einen kleinen Teil aller Vertriebenen ausmachten und nicht immer zu den Bedürftigsten gehören¹. Das Targeting der Lebensmittelverteilungen, die die Hauptmasse der Leistungen ausmachten, konzentrierte

¹ Nguya, Gloria, 2019: 'We are all IDPs'. Vulnerability and livelihoods in Mugunga 3 camp, Goma, Democratic Republic of the Congo. London: Overseas Development Institute.

sich teilweise mehr auf die Bewohner von Vertriebenenlagern als auf neu Vertriebene, Rückkehrer und andere Bedürftige außerhalb der Lager und der relativ gut erschlossenen Regionen Nord- und Südkivu². Der Abdeckungsgrad der Leistungen war unzureichend, was angesichts der Ausmaße sowohl des Landes wie seiner Probleme nicht überrascht. Anstatt den Anspruch zu erheben, mit dem WEP große Teile der Bevölkerung im ganzen Land ernähren zu wollen, wären ein noch klareres Targeting von Interventionsregionen und Zielgruppen nach Bedürftigkeitskriterien und eine überzeugende Strategie zur Bearbeitung der vielfältigen, auch strukturellen Ursachen von Ernährungsunsicherheit transparenter gewesen. Für letzteres fehlten dem WEP aufgrund seiner weitgehend standardisierten und humanitär ausgerichteten Ansätze die geeigneten Instrumente. Gleichzeitig waren die von der KfW im Projektvorschlag formulierten Erwartungen an das Vorhaben angesichts seiner begrenzten Mittel und des humanitären Ansatzes des WEP zu ehrgeizig.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Die mit dem FZ-Beitrag verbundenen Modulziele konnten vermutlich zu einem gewissen Grad erreicht werden, auch wenn der Grad der Zielerreichung unklar ist. Die Einschätzung der Zielerreichung wird durch die möglicherweise irrtümlichen Annahmen des Projektvorschlags über die Arbeitsweise des WEP erschwert. Die Planziele für die Zahl der Begünstigten, den Anteil entwicklungsorientierter Maßnahmen sowie deren Deckungsgrad und Wirksamkeit erscheinen überhöht und lagen deutlich über den eigenen Planungen des WEP. Bei einem Gesamtvolumen von EUR 20 Millionen und einer angestrebten Zahl von 3,4 Millionen Begünstigten setzte der Projektvorschlag die Projektkosten mit EUR 5,80 pro Person an, was unter den aus anderen WEP-Vorhaben bekannten Pro-Kopf-Kosten von EUR 10 - 90 liegt. Die tatsächlichen Kosten lagen bei dieser Maßnahme bei rund EUR 63 pro Begünstigtem.

Die Berichterstattung des WEP erlaubt keine klare Zuordnung bestimmter Ergebnisse zu dem FZ-Beitrag, ist lückenhaft und enthält Widersprüche im Hinblick auf Kosten, Leistungen und Wirkungen im Projektzeitraum. Auch im Hinblick auf die Wirkungsindikatoren scheint ein Missverständnis vorzuliegen. Projektvorschlag und Berichterstattung der KfW implizieren, dass durch die Maßnahme längerfristige Verbesserungen der Ernährungssicherung ganzer Bevölkerungsgruppen in bestimmten Provinzen erreicht werden können (z.B. "84 % der Haushalte in Katanga konnten ihren Food Consumption Score verbessern"). Dagegen formulierte das WEP in seiner Wirkungsmatrix (LogFrame), dass sich der Nahrungsmittelkonsum der Empfänger der Lebensmittelhilfe oder Spezialnahrung im Unterstützungszeitraum (normalerweise 2 - 12 Wochen) verbessert habe.³ Zur Messung dieses Indikators führte das WEP stichprobenartige Messungen der Vorher-Nachher Situation bei einzelnen Interventionen durch, bei denen dann z.B. 84 % der begünstigten Haushalte zeitweise eine verbesserte Ernährungssituation aufwiesen. Diese Verbesserungen sind erwartbar und lassen sich nicht auf größere Bevölkerungsgruppen verallgemeinern. Die Beurteilung der Projektzielerreichung wird zudem durch eine inkonsistente Berichterstattung des WEP erschwert. So schreibt ein Sonderbericht des WEP an die KfW⁴ dem FZ-Beitrag 216.000 Begünstigte von Food-for-Work Maßnahmen zu, während laut Standard Project Report (SPR) im Jahr 2013⁵ insgesamt nur 37.000 Personen an derartigen Maßnahmen teilnahmen. Ein interner Evaluierungsbericht des WEP stellt fest, dass das WEP im Jahr 2013 nach eigenen Angaben mehr Binnenvertriebene in der Region Nord Kivu versorgte, als sich dort laut UN OCHA (United Nations Office for the Coordination of Human Affairs) aufhielten.

Die Zahl der durch die FZ-Maßnahme begünstigten Menschen lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen. Die im Projektvorschlag angestrebte Zahl von 3,4 Mio. Begünstigte war unrealistisch. Laut SPR 2013

² Spaak, Marie et al., 2014: Évaluation du portefeuille de pays. La République Démocratique du Congo: Une évaluation du portefeuille du PAM (2009-2013). Rapport d'Évaluation. Rome: WFP/DARA.

³ World Food Programme, 2012: Budget Increases to Protracted Relief and Recovery Operations - Democratic Republic of the Congo 200167. Targeted Food Assistance to Victims of Armed Conflict and other Vulnerable Groups. WFP/EB.2/2012/9-D/3, Rome, 5 November 2012.

⁴ World Food Programme, 2014: WFP in the Democratic Republic of Congo -Final report on the implementation of the BMZ/KfW contribution in 2013. Kinshasa.

⁵ World Food Programme, Standard Project Report 2013. Democratic Republic of Congo. Targeted Food Assistance to Victims of Armed Conflicts and other Vulnerable Groups 200540. Rome.

wurden in den von der FZ unterstützten Handlungsfeldern im Jahr 2013 insgesamt 1,26 Mio. Menschen erreicht. Der FZ-Beitrag lag bei 17 % der Geberbeiträge des Jahres 2013, was rechnerisch rund 215.204 Begünstigten in den FZ-Handlungsfeldern Unterernährung, Schulspeisungen und Food-for-Work entspricht. Zusätzlich leistete das WEP laut SPR 2013 im Berichtszeitraum allgemeine Nahrungshilfe an 1,35 Millionen Personen (überwiegend Vertriebene), von denen rund 230.825 Begünstigte (17 %) ebenfalls der FZ-Maßnahme zugeschrieben werden können.

Vor diesem Hintergrund ist die nachfolgende Darstellung der Indikatoren auf Modulzielebene (Outcome-Ebene) mit Vorsicht zu bewerten:

| Indikator | Status PP, Zielwert PP | Ist-Wert bei EPE |
|--|---|--|
| (1) Ausmaß von akuter Unterernährung bei Kindern unter 5 Jahren | Status PP ⁶ : Orientale: 11,2 %; Katanga: 8,8 %; Maniema: 14,3 % Zielwert: Reduzierung von akuter Unterernährung bei Kindern unter 5 Jahren um 2 Prozentpunkte | Keine Angaben hierzu im SPR 2013 Abschlusskontrolle ⁷ : erreicht Orientale: 3,3 % (-7,9 %); Katanga: 6,6 % (-2,2 %); Maniema: 8,8 % (-5,5 %) |
| (2) Sterblichkeitsrate (CMR ⁸) von Kindern unter 5 Jahren und vulnerablen Erwachsenen der Zielgruppe | Status PP: 0,12 % Zielwert: Reduzierung/ Stabilisierung von CMR auf 0 % | Abschlusskontrolle: 0,07 % Unklare Indikatorenerreichung |
| (3) Nahrungsmittelkonsum der unterstützten Haushalte (FCS ⁹) | Status PP: Katanga: 68,8 %; Orientale: 59,6 %; Süd-Kivu: 53,9 % Zielwert: FCS-Wert von 28 wird für 80 % der Haushalte überschritten ¹⁰ | SPR 2013: Süd-Kivu: 44,5 %, Katanga: 54 % Abschlusskontrolle: unklare Indikatorenerreichung Katanga: 84 %; erreicht Orientale: 92,9 %; erreicht Süd-Kivu: 61,3 %; nicht erreicht Equateur: 78,6 %; nicht erreicht |

⁶ Diese Daten spielen laut Angaben in der Abschlusskontrolle den Status bei Projektprüfung wieder. Der Projektvorschlag selbst enthält keine Daten zum Status bei Prüfung.

⁷ Die Abschlusskontrolle bezieht sich teilweise auf die durch das WEP im Special Project Report 2013 bereitgestellten Zahlen. Die Daten des WEP beruhen auf stichprobenhaften Erhebungen unter den Begünstigten seiner Maßnahmen zu Beginn und am Ende einer Maßnahme. Sie zeigen, inwieweit die Begünstigten tatsächlich von den Leistungen des WEP (z.B. Gabe von Spezialnahrung) profitierten. Diese Daten lassen sich nicht auf die Bevölkerung ganzer Provinzen verallgemeinern, die ja nur zu einem geringen Prozentsatz von den Leistungen des WEP erreicht wird. Unglücklicherweise erwecken die Formulierungen der Abschlusskontrolle den Eindruck, Veränderungen auf Provinzebene zu messen. Soweit die in der Abschlusskontrolle angeführten Zahlen auf Angaben des WEP beruhen, handelt es sich hierbei jedoch nur um Stichproben unter Begünstigten in den verschiedenen Provinzen.

⁸ CMR: Crude Mortality Rate. Vermutlich bezieht sich der Indikator aber auf die vom WEP gemessene "Supplementary feeding death rate (%)". Diese misst den Anteil derjenigen unterernährten Kinder und Erwachsenen, die während ihrer Behandlung mit Spezialnahrung verstarben. Dieser Anteil soll entsprechend der Formulierung des Projektvorschlags auf Null gesenkt werden. Nach Angaben des SPR 2013 lag der Anteil im Juni 2013 bei niedrigen 0,12 % ("Status PP") und sank bis Dezember 2013 auf 0,07 %. Die Abschlusskontrolle zitiert diese Angaben bei der Messung der Sterblichkeitsrate. Das WEP bezieht sich in der SPR 2013 auf Berichte seiner Implementierungspartner. Die Aussagekraft dieser im Abstand von 6 Monaten mit unbekanntenen Methoden erhobenen Werte ist unklar.

⁹ FCS: Food Consumption Score. Der Food Consumption Score misst die Diversität und Qualität von Ernährung im Hinblick auf die ausreichende Aufnahme von unterschiedlichen Nährstoffen. Häufig wird hierfür untersucht, in welchem Maße Haushalte in einem Referenzzeitraum von sieben Tagen Nahrungsmittel aus verschiedenen Nahrungsmittelgruppen konsumiert haben. Das WEP verfügt über einen umfangreichen Fundus an Methoden und Handreichung zur Messung des Food Consumption Score. Aus der Berichterstattung zu dieser Maßnahme ist nicht ersichtlich, mit welcher Methode der Food Consumption Score gemessen wurde.

¹⁰ Dieser Indikator wurde im Projektvorschlag aus dem Logframe des Aufstockungsantrags des WEP für PRRO 200167 vom November 2012 übernommen. Weder im Aufstockungsantrag noch im Projektvorschlag werden die gewählten Werte begründet.

| | | |
|---|--|--|
| (4) Retentionsrate (Zahl der an der Schule gehaltenen Kinder) | Status PP: 93 % Mädchen, 94 % Jungen Zielwert: Retentionsrate wird für 80 bzw. 70 % des Schul-Samples erreicht | SPR 2013: Mädchen: 89,6 %, Jungen: 90,3 % Abschlusskontrolle: Indikatoren-erreichung unklar ¹¹ Mädchen: 88 %, Jungen: 89 % |
|---|--|--|

In akuten Notsituationen, wie z.B. gewaltsamen Auseinandersetzungen und Vertreibungen, stellten die Lebensmittelverteilungen des WEP sicherlich eine willkommene Ergänzung der Überlebensstrategien der Betroffenen dar. Positive Effekte können auch von der Bereitstellung von Spezialnahrung und Nahrungsergänzungsprodukten für unterernährte Kleinkinder, schwangere und stillende Frauen, HIV/Tuberkulose (TB)-Patienten sowie von Schulspeisungen erwartet werden. Diese wurden allerdings nach Beobachtungen einer internen Evaluierung des WEP (Spaak et al. 2014) durch folgende Faktoren eingeschränkt: Halbierung der Rationen pro Person und Einschränkung der Schulspeisungen durch das WEP aufgrund von Finanzierungsengpässen, verspätete und unzuverlässige Lieferungen (6 - 20 Wochen nach Beginn der Notsituation), Konzentration auf wenige gut erreichbare Vertriebenenlager, Benachteiligung von neu Vertriebenen gegenüber "alten" Vertriebenen in Lagern, keine nennenswerte Unterstützung für aufnehmende Gemeinden und Rückkehr von Vertriebenen, Umschichtung von Projektressourcen von längerfristig orientierten Maßnahmen (z.B. Food-for-Work, Prävention von Unterernährung) auf Nothilfemaßnahmen für Binnenvertriebene¹², unzureichende Abdeckung der Zielgruppe und damit verbundene Willkürlichkeit des Zugangs zu Unterstützungsleistungen, fehlende Einbettung der Food-for-Work Maßnahmen in längerfristige Entwicklungskonzepte. Hierzu trug auch die unzureichende Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen (z.B. Bildungs- und Gesundheitssystem) sowie entwicklungsorientiert arbeitenden UN-Organisationen wie z.B. FAO bei.

Verschiedene wissenschaftliche Studien (z.B. ODI 2019) weisen auf problematische Aspekte von Lebensmittelhilfen in der DR Kongo hin. Eine unzureichende Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Entscheidungsprozessen zur Art und Verteilung der Hilfe führe häufig dazu, dass die Hilfe nicht den Bedarfen der Bevölkerung entspreche, nicht rechtzeitig ankomme und quantitativ unzureichend sei, was zu Verteilungskonflikten führe. Die Verteilung sei intransparent. Viele Betroffene wünschten sich langfristige Entwicklungsvorhaben, um ihre Lebenssituation dauerhaft zu verbessern, anstatt wiederkehrender kurzfristiger humanitärer Hilfe. Wie auch in der internen Evaluierung des WEP belegt, würden lokale Machthaber und Implementierungsorganisationen dafür sorgen, dass Hilfe in bestimmte Regionen fließe bzw. bestimmten Gruppen zugutekäme, wobei die eigenen Anhänger bevorzugt würden. Dies kann lokale Konflikte weiter verstärken. Nicht unüblich sei in der DR Kongo auch, dass Implementierungsorganisationen auch des WEP nur einen Teil der Hilfsgüter verteilen und den übrigen Teil zum eigenen Vorteil auf den lokalen Märkten verkaufen ("opération retour")¹³. Für die FZ-finanzierten Maßnahmen liegen hierzu keine Angaben vor. Manchmal werde die lokale Bevölkerung unter Beteiligung lokaler Sicherheitskräfte im Vorfeld von Monitoringmissionen internationaler Projektmitarbeiter eingeschüchtert, um derartige Beobach-

¹¹ Dieser Indikator wurde dem Logical Framework des Aufstockungsantrags für PRRO 200167 entnommen. Ihm liegt die Annahme zugrunde, dass Schulspeisungen die Wahrscheinlichkeit eines Schulabbruchs vermindern. Der Indikator des WEP bezieht sich auf Outcome 7 ("Enrolment of girls and boys, including IDPs and refugees, in assisted schools stabilized at pre-crisis levels") und lautet "Retention rate met by 80% of sampled schools". Dies ist so zu verstehen, dass durch die Schulspeisungen die Schulbesuchsrate in 80% der betreuten Schulen auf Vorkrisenniveau gehalten werden soll. Der Zeitpunkt und die absolute Höhe des Vorkrisenniveaus werden nicht genannt. Als Baseline verwendet das WEP in seiner Berichterstattung den Dezember 2011, in dem die Retentionsrate bei 93% für Mädchen und 94% für Jungen lag. Diese sank bis Dezember 2013 auf 89,6% für Mädchen und 90,3% für Jungen. Als Datengrundlage dienen die Berichte von Implementierungspartnern aus vier Regionalbüros (sub-offices) des WEP. Damit sind die Angaben nicht allgemeingültig.

¹² Diese Umschichtungen fanden im großen Stil statt und wurden vom WEP mit seinem humanitären Auftrag und der Priorität lebenserhaltender Maßnahmen begründet. Inwieweit die umgeschichteten Mittel tatsächlich lebenserhaltend wirkten ist unklar, zumal nach den Erkenntnissen der internen Evaluierung des WEP Portfolios 2009-2013 (Spaak et al. 2014) überwiegend längerfristig Vertriebene in einigen wenigen Flüchtlingslagern von den Maßnahmen profitierten.

¹³ Barbelet, Véronique et al, 2019: Local humanitarian action in the Democratic Republic of Congo Capacity and complementarity. London: Overseas Development Institute.

tungen nicht weiterzugeben. Daneben kommt es in der DR Kongo immer wieder zur sexuellen Ausbeutung von Zielgruppen durch Mitarbeiter von Hilfsorganisationen oder deren Implementierungspartnern ("food for sex"). Es bestehen keine Hinweise darauf, dass derartige Praktiken mit durch den FZ-Beitrag finanzierten Maßnahmen in Verbindung gebracht werden können. Allerdings stellen sie den Kontext dar, in dem die Maßnahme umgesetzt wurde. Spezifische präventive Maßnahmen, die über allgemeine Erklärungen hinausgingen, ergriff das WEP nach Erkenntnissen der internen Evaluierung (Spaak et al. 2014) im Projektzeitraum nicht.

Insgesamt liegt die Zielerreichung der Maßnahme deutlich unter den im Projektvorschlag geäußerten Erwartungen, insbesondere im Hinblick auf den Umfang der Zielgruppe und die Reichweite der angestrebten Veränderungen. Allerdings war der Anspruch des Projektvorschlags von Anfang an zu ambitioniert und unrealistisch.

Effektivität Teilnote: 4

Effizienz

Bei der Bewertung der Effizienz müssen die schwierigen Kontextbedingungen in der DR Kongo berücksichtigt werden. Dazu gehören die Größe des Landes, die schlechten Transportbedingungen in vielen Landesteilen, die schwachen staatlichen Strukturen, bürokratische Hindernisse sowie die anhaltende Gewalt in den Projektregionen. Ebenso musste das WEP im Jahr 2013 auf eine sich stetig verschlechternde Sicherheitssituation im Osten des Landes und zahlreiche Vertreibungsprozesse in entlegenen Regionen reagieren. Das WEP war eine der wenigen internationalen Organisationen, die über ausreichende Strukturen verfügte, um in dieser Situation humanitäre Hilfe zu leisten. Dazu gehörten seine zahlreichen Regionalbüros, eigene logistische Kapazitäten für den Land- und Lufttransport sowie ein ausgedehntes System von nationalen und internationalen Partnerorganisationen, mit denen die Maßnahmen vor Ort umgesetzt wurden. Im Jahr 2013 arbeitete das WEP mit fast 100 Implementierungspartnern in der DR Kongo, die jeweils über "Field Level Agreements" mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen (z.B. Lebensmittelverteilungen, "Food for Work") beauftragt wurden. Die Vielzahl der Implementierungspartner und Kleinverträge stellte das Management des WEP vor beträchtliche Herausforderungen, was zu Einschränkungen bei der Steuerungsfähigkeit und dem Monitoring der Maßnahmen führte. Lediglich 10 % aller "Field Level Agreements" wurden durch das WEP gemonitort, was angesichts der erhöhten Korruptionsrisiken in der DR Kongo unzureichend ist. Dennoch wäre eine alternative Durchführungsstruktur aus Sicht der KfW möglicherweise mit höheren Kosten verbunden gewesen oder hätte nicht denselben Abdeckungsgrad erreicht. Eine mögliche Alternative wäre die direkte Umsetzung über eine oder mehrere der internationalen NGOs, die auch Umsetzungspartner des WEP waren, gewesen. Ein längerfristig orientierter Ansatz würde zudem die Zusammenarbeit mit den vorhandenen staatlichen Strukturen (z.B. Gesundheits- und Landwirtschaftsministerium) einschließen. Weiterhin wurde auch die Zusammenarbeit des WEP mit entwicklungsorientierten Akteuren des UN-Systems wie z.B. UNDP und FAO als verbesserungswürdig angesehen. Diese hätten z.B. Maßnahmen wie den lokalen Ankauf von Lebensmitteln entwicklungsorientiert begleiten können (Spaak et al. 2014).

Es bestanden Potentiale zur Erhöhung der Effizienz der Maßnahmen, die nicht ausreichend genutzt wurden. Ein Großteil der verteilten Lebensmittel wurde außerhalb Afrikas eingekauft und musste unter hohen Kosten von Küstenhäfen in Kenia, Tansania oder Angola auf dem Landweg in die Projektgebiete transportiert werden, wofür in der Regel 90 Tage notwendig sind. Rund 10 % der Lebensmittel wurden regional eingekauft, die das Potential hatten, die lokale landwirtschaftliche Produktion zu fördern. Im Rahmen des Pilotprojekts "Purchase for Progress" (P4P) wurden für die Förderung lokaler Nahrungsmittelproduktion innovative Ansätze entwickelt, die den Aufkauf kleiner Mengen von Nahrungsmitteln von lokalen Produzentinnen und Produzenten in Regionen mit einem Lebensmittelüberschuss beinhalteten. Ein solcher Förderansatz für lokale Nahrungsmittelproduktion hätte durch die Kooperation mit spezialisierten Organisationen wie der FAO, die in der DR Kongo Kleinbäuerinnen und Kleinbauern berät, gestärkt und ausgeweitet werden können. Nur rund 7 % aller Begünstigten erhielten Gutscheine oder Bargeldleistungen, obwohl diese Instrumente nachweislich kostengünstiger als Naturalienleistungen waren (Spaak et al. 2014). Diese Ineffizienzen können möglicherweise mit der damaligen Abhängigkeit des WEP von den Lebensmittellieferungen der USA erklärt werden, die im Jahr 2013 rund 85 % der ausgegebenen Lebensmittel ausmachten. Es entsteht der Eindruck, dass die von den übrigen internationalen Partnern erhaltenen Finanzmittel überwiegend für Transport und Verteilung der durch die USA bereitgestellten Lebensmittel ein-

gesetzt wurden. Die USA waren der einzige internationale Partner des WEP, der seinen Beitrag ausschließlich in Form von Naturalien leistete. Eine Flexibilisierung dieses Arrangements wäre wünschenswert. Zudem wirkte sich die hohe Abhängigkeit des WEP von den in einigen Jahren (z.B. 2012) auch ausbleibenden Beiträgen der USA negativ auf die Versorgung der Zielgruppen aus. Weitere Effizienzgewinne wären durch eine gezieltere geographische Ausrichtung der Maßnahmen und kriterienbasierte Auswahl der Zielgruppen möglich gewesen. Nach Erkenntnissen der internen Evaluierung (Spaak et al. 2014) ließ das WEP in mehreren Regionen die Potentiale für den lokalen Ankauf von Lebensmitteln untersuchen. Diese bestätigten die Durchführbarkeit und höhere Effizienz eines derartigen Ansatzes. Letztendlich wurden interne organisatorische Hindernisse für die begrenzte Nutzung dieses Instruments verantwortlich gemacht.

Die Angaben des WEP zu den Beschaffungskosten der verteilten Lebensmittel sind widersprüchlich und scheinen weit über den damaligen Weltmarktpreisen zu liegen. Deutschland wird im Berichtszeitraum 2013 die Beschaffung von 234 Tonnen Maismehl, 108 Tonnen Erbsen und 36 Tonnen Speiseöl zu unbekanntem Preis zugeschrieben. Eine kosteneffiziente Beschaffung kann aufgrund der unklaren Datenlage nicht nachgewiesen werden.

Verbesserungsbedarf bestand im Hinblick auf die Implementierungsstrukturen, Monitoring, Kostentransparenz sowie die stärkere Nutzung lokal produzierter Lebensmittel. Da die Umsetzung der Projektmaßnahmen in einem schwierigen institutionellen, wirtschaftlichen und Sicherheitskontext stattfand und von den beträchtlichen logistischen Kapazitäten des WEP profitierte, wird die Effizienz trotz der Einschränkungen als zufriedenstellend bewertet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Durch die Unterstützung von Lebensmittellieferungen an Vertriebene, unterernährte Kinder, schwangere und stillende Frauen, sowie HIV- und TB-Patienten hat die FZ-Maßnahme vermutlich zum Überleben von Teilen dieser Zielgruppe im Interventionszeitraum beigetragen. Damit erreichte es den humanitären Anteil des Projektziels ("Rettung von Leben"). Der Beitrag der Maßnahme zur gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Stabilisierung der Projektregionen ist dagegen fraglich. Der überwiegende Teil der Maßnahmen bestand aus kurzfristigen Lebensmittellieferungen, deren Wirksamkeit zeitlich begrenzt war. Durch die Konzentration der Leistungen auf existierende Vertriebenenpopulationen in stadtnahen Lagern wurde die Vertreibungssituation in einigen Fällen möglicherweise ungewollt verlängert, während rückkehrende und aufnehmende Gemeinden kaum unterstützt wurden. Eine methodisch anspruchsvolle Studie zum parallel von der KfW in der DR Kongo unterstützten Friedensfonds zeigte, dass Food-for-Work Maßnahmen keine langfristigen Effekte auf Einkommen und Beschäftigung in den begünstigten Gemeinden zeitigten. Positive Einflüsse auf soziale Kohäsion und die Perzeption des Staates waren ebenfalls nicht wahrnehmbar, eher verschärften sich bestehende Verteilungskonflikte in den Gemeinden. Die Retentionsraten in den von Schulspeisungen profitierenden Schulen verringerten sich im Projektzeitraum leicht, vermutlich im Zuge der allgemeinen Zunahme gewaltsamer Auseinandersetzungen und die Aussetzung der Schulspeisungen aus finanziellen Gründen. Dadurch wurde das Potential von Schulspeisungen zur Stabilisierung des Schulbesuchs und Verbesserung der Bildung eingeschränkt.

Ernährungsunsicherheit war im Projektzeitraum eine Folge, nicht Ursache der gewaltsamen Auseinandersetzungen im Süden und Osten der DR Kongo. Ursachen von Gewalt und Vertreibungen waren politische Konflikte sowie Konflikte um die Kontrolle von Land und natürlichen Ressourcen. Die Lebensmittellieferungen konnten daher keine Konfliktursachen mildern - dies war aber auch kein explizites Ziel des Projektansatzes. Insofern die Versorgung der Vertriebenen durch internationale Organisationen zum Teil des Kalküls der bewaffneten Akteure wurde, besteht die Möglichkeit, dass sie konfliktverschärfend wirkten.

Die Erreichung des Ziels auf der Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

| Indikator | Status PP, Zielwert PP | Ex-post-Evaluierung |
|--|---|--|
| (1) Gewaltsame Konflikte | Stabilisiert bzw. reduziert | Im Laufe des Jahres 2013 weiteten sich die bewaffneten Auseinandersetzungen im Osten und Süden der DR Kongo aus, auch wenn eine Eingreiftruppe der UN zusammen mit Regierungstruppen die Rebellenorganisation M-23 besiegen konnte. Über 1 Mio. Menschen wurden durch gewaltsame Auseinandersetzungen vertrieben. Die Entwicklung der Konflikteinzidenz steht nicht in direktem kausalem Zusammenhang mit dem Vorhaben (Attributionslücke). |
| (2) Ernährungsunsicherheit, gemessen am Anteil der ernährungsunsicheren Bevölkerung (Food Insecurity, %) | Stabilisiert bzw. reduziert | Im Berichtszeitraum (Dezember 2012 bis Dezember 2013) Anstieg der Personen in akuter Ernährungsunsicherheit von 6,4 Mio. auf 6,9 Mio. in der gesamten DR Kongo (Quelle: IPC), besonders in Regionen mit gewaltsamen Auseinandersetzungen. |
| (3) Prävalenz von zielgruppenspezifischer Unterernährung, gemessen an: Moderat akute Unterernährung (Global acute malnutrition, GAM) bei Kindern unter fünf Jahren; Chronische Unterernährung (stunting) bei Kindern unter fünf Jahren; Unterernährung bei schwangeren und stillenden Frauen; Unterernährung bei HIV/Aids & TB Patienten | Stabilisiert bzw. reduziert (Diese Indikatoren sind nicht im Aufstockungsantrag PRRO 200167 des WEP enthalten und werden nicht von ihm gemessen.) | Chronische Unterernährung bei Kindern: 43 % Moderat akute Unterernährung bei Kindern: 23 % Unterernährung bei schwangeren und stillenden Frauen: 14 % (Quelle: DHS 2013-2014) ¹⁴ Starke regionale Unterschiede bei Ernährungsindikatoren, allerdings mit widersprüchlichen Studienergebnissen. Möglicherweise geringere akute Unterernährung von Kindern in Nord und Süd-Kivu aufgrund der Präsenz von Ernährungsprogrammen internationaler Organisationen (Linard et al. 2014) |
| (4) Resilienz gegenüber zukünftigen Krisen, gemessen an: - Haushaltsvermögen (household asset score) - kommunale Ausstattung (community asset score) | Haushaltsvermögen ist kein WEP Indikator Kommunale Ausstattung: 80 % der begünstigten Gemeinden verfügen über funktionierende Inf- | Keine Daten für den Projektzeitraum vorhanden. Angesichts des geringen Umfangs der Food-for-Work Maßnahmen und deren punktuellen Charakter kann nicht von breitenwirksamen Effekten ausgegangen werden. |

¹⁴ Die Demographic and Health Surveys (DHS) wurden in der DR Kongo in den Jahren 2007, 2013/2014 und 2017 durchgeführt. Veränderungen der DHS Indikatoren zwischen den Jahren 2007 und 2013 können aus methodischen Gründen nicht dem Vorhaben zugeschrieben werden.

| | | |
|---|---|---|
| | rastrukturen (assets) (WEP, Aufstockungsantrag PRRO 200167, 2012) | |
| (5) Bewältigungsstrategien Coping Strategy Index (CSI) | Negative Bewältigungsstrategien nehmen bei 80 % der Zielgruppen ab. (WEP, Aufstockungsantrag PRRO 200167, 2012) Ausgangsniveau: Süd Kivu 17; Nord Kivu 14; Maniema 12; Katanga 11; Haut Uélé und Bas Uélé 10 | Keine Daten für den Projektzeitraum vorhanden. Daten für die Jahre 2016-2019 weisen auf eine allgemeine Verschlechterung des Coping Strategy Index in der DR Kongo hin, mit mittleren Werten von 25 (Quelle: https://vam.wfp.org/mvam_monitoring/Data-Bank_Csi.aspx?iso3=cod). Es ist unklar, inwieweit diese mit den Baseline-Daten der Maßnahme vergleichbar sind. |

Während die FZ-Maßnahme vermutlich ihr Ziel der kurzfristigen Nahrungsmittelsicherung erreichte, blieb ihr Beitrag zur Stabilisierung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung begrenzt. Angesichts der dezidiert humanitären Ausrichtung des Projektpartners WEP konnte diese als Übergangshilfedorhaben geplante Maßnahme nur sehr eingeschränkt strukturelle Wirkungen erzielen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4

Nachhaltigkeit

Laut Projektvorschlag verfolgte das Vorhaben als Sofortmaßnahme keinen nachhaltigen Ansatz i.S.v. Dauerhaftigkeit der Wirkungen. Dies erweist sich im Rückblick als richtig. Die Wirkungen der Lebensmittelverteilungen und Food-for-Work Maßnahmen waren unmittelbar. Potentiale für den Aufbau nachhaltiger Strukturen in Zusammenhang mit den Projektmaßnahmen wurden nur unzureichend genutzt. Dazu gehört die geringe Anwendung des Instruments der lokalen Lebensmittelankäufe, das die lokale Landwirtschaft hätte stärken können. Chancen zur Kapazitätsentwicklung in Schulen und im Gesundheitsdienst wurden nicht ausgeschöpft. Weiterhin fehlte eine eigene Strategie zur Resilienzförderung in der DR Kongo, die eine strategischere Auswahl und bessere Einbettung der Food-for-Work Maßnahmen ermöglicht hätte. Ebenso wenig war die Zusammenarbeit mit nationalen Nichtregierungsorganisationen auf einen Kapazitätsaufbau dieser Organisationen ausgerichtet, sondern beschränkte sich auf kurzfristige Leistungsverträge. Schon im Jahr 2013 stellte sich im Osten der DR Kongo die Frage, wie trotz der schwierigen Rahmenbedingungen der Übergang von humanitärer Hilfe zu längerfristig orientierten Ansätzen gelingen kann. Auch im Jahr 2020 stellt die humanitäre Hilfe immer noch einen wesentlichen Anteil des internationalen Engagements in der DR Kongo dar.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

| | |
|----------------|--|
| Stufe 1 | sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis |
| Stufe 2 | gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel |
| Stufe 3 | zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse |
| Stufe 4 | nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse |
| Stufe 5 | eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich |
| Stufe 6 | 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 fünf 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 Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.