

Evaluierung des Sondervorhabens
„Rehabilitation der Start- und Landebahn des
Flughafens Goma“
Demokratische Republik Kongo

Evaluation im Auftrag der Deutschen
Welthungerhilfe
(COD 1072 / 1095)
Februar 2016



Foto: Sylvie, Equipe 5 der StudentInnen

Traudl Ott
Gutachten und Evaluation
Rahel-Varnhagen Str.35
79100 Freiburg
Email: traudl.ott@gmx.de

I. Zusammenfassung der Evaluation:

Im Jahr 2009 hat sich der Deutsche Welthungerhilfe e.V. (im folgenden Text Welthungerhilfe genannt) an ein ambitioniertes neues Projekt gewagt, das als ein Meilenstein an der Nahtstelle zwischen Rehabilitation und Friedenssicherung in einem fragilen Staat wie der Demokratischen Republik Kongo gelten kann und als Pilotmaßnahme auf seine tatsächliche Wirkung und potentielle strategische Bedeutung für die Deutsche Welthungerhilfe reflektiert werden soll.

Dieses Projekt hatte die Rehabilitation und Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Start- und Landebahn des Flughafen Goma zum Ziel und wurde in 2 Phase realisiert: Phase 1 (2009 – 2012) umfasst die Beseitigung von 335.000 m³ Lavagestein und die dauerhafte Befestigung von 700 m Piste und Sicherheitszone sowie die Einrichtung von seitlichen Sicherheitsrändern des durch den letzten Lavaausbruch (2002)¹ auf 1.991 m reduzierten und sicherheitsgefährdenden Rollfeldes. Da sich das Endergebnis der Phase 1 sowohl durch technische als auch sicherheitsrelevante Aspekte verzögerte, wurde eine 2. Phase (2013 – 2015) im allseitigen Einverständnis (kongolesische Flugsicherheitsbehörde, das Auswärtige Amt als Finanzgeber und die Welthungerhilfe) anberaunt, um die Funktionalität der Flugpiste mit internationalem Standard 4 zu erreichen.

Von der gesamten Bewilligungssumme (2009 – 2016) hat das Auswärtige Amt 13,2 Mio € aus dem Titel Konfliktbewältigung, Konfliktprävention und Friedenssicherung in verschiedenen Tranchen entsprechend der jährlichen Aktivitäten bereitgestellt.

Die Welthungerhilfe hatte damit jedoch nicht eine rein technische Maßnahme konzipiert, sondern wollte durch Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen einen Anreiz für die lokale Wirtschaft schaffen und in Koordination mit der Regierung ein wichtiges Drehkreuz in der Region zur Krisenprävention (Zugang für internationale Hilfsflüge) und Warenimport/-export wiederherstellen.

Die hier vorliegende Evaluierung vom Februar 2016 will die Wirkung dieses Sondervorhabens an 2 Messpunkten (Ausgangsstudie vom März 2011 und nun 2016) mit einem vergleichbaren methodischen Ansatz (Befragung durch 8 Studententeams und der Evaluatorin) auf drei Ebenen erfassen und die Ergebnisse über den Zeitraum von 5 Jahren als „Vorher/Nachher Studie“ vergleichen:

1. Auf der Ebene der Zielgruppen innerhalb der lokalen Bevölkerung (Nutzer, Betroffene, Meinungsführer und Beteiligte) sollen die sozio-ökonomischen Wirkungen herausgearbeitet werden.
2. Auf der Ebene der nationalen und internationalen Beziehungen soll die Perzeption der Neutralität durch die Implementierung dieses Sondervorhabens im Mittelpunkt stehen.
3. Auf der Ebene der strategischen Bedeutung innerhalb der Organisation Welthungerhilfe wird die interne Erfahrung und Schlussfolgerung dokumentiert, die als Diskussionsgrundlage für ein Abschlussgespräch in der Geschäftsstelle der Welthungerhilfe dienen soll.

Zum Zeitpunkt der 1. Studie im Februar 2011 wurden die Indikatoren aufgestellt und mit Ausgangswerten versehen, auf die in der Evaluation Bezug genommen werden.

Überblick zum Aufbau des Berichts:

Nach der einführenden Projekt- und Methodenbeschreibungen folgt im Abschnitt 1.3. (S. 15) die Zielgruppendefinition, die als Leitfaden durch die anschließende Wirkungsdiskussion 2.1 –

¹ Lava- und Ascheeruption des vor und unter der Stadt gelegenen Vulkans Nyiragongo. Die geologischen Studien und die unbewältigte Abtragung der Lavaschicht durch lokale Akteure zeigen, dass die Konsistenz der Lava eine Spezialbearbeitung erforderlich macht.

2.3 (Seite 19 - 32) führt. Nachhaltigkeit, Relevanz und Effektivität bringen das Projektergebnis in Relation zu Projektorganisation, Kernprobleme der Zielgruppen und möglichen Hemmnissen und Chancen einer Weiterführung der Flughafenutzung nach Beendigung des Projektes. Die Schlussfolgerungen auf Ebene des Projektes, der Wirkungseffizienz und Lernerfahrung bilden den Abschluss des Berichts (Seite 51 – 54).

Wirkungen:

Die Ausgangserhebung zeigte die hohen Erwartungen aller Zielgruppen am erhofften wirtschaftlichen Aufschwung durch die wieder auf internationale Normen hergestellte Funktionalität der Abflug- und Landebahn zu partizipieren. Im März 2016 haben sich auf der NutzerInnenseite mehr Akteursgruppen identifizieren lassen und ein differenzierteres Bild von „Verlierern und Gewinnern“ ermöglicht. (vgl. Seite 25/26).

1. Als wichtigste positive ökonomische Wirkung wird von allen Befragten das Erstarren der Geschäfts- und Tourismusbranche (große Hotels, Restaurants, Supermärkte) durch die internationale Anbindung an Addis Abeba (Ethiopian Airlines als erste internationale Fluglinie) und die Selektion von 14 nationalen Fluglinien nach internationalen Standards genannt.
2. Auch bzw. insbesondere profitieren die MONUSCO und die nationalen NROs von der schnelleren und häufigeren Verbindung ins In- und Ausland. Die unfallfreie Zeit nach der Rehabilitation der Landebahn ist ein Pluspunkt in der Erhöhung des Passagieraufkommens.
3. Auch kleine urbane Dienstleister (Transport, Warenlager, Marktbesucher) halten ihre Situation für vergleichsweise besser als vor dem Projekt. Vor allem die Marktfrauen führen den erhöhten Verkauf von Frischware und Kleidern an die kongolesischen Geschäftsleute auf die schnellere und häufigere innerkongolesische Anbindung Gomas an die Flugrouten zurück.
4. Ein weiterer wichtiger und ungeplanter Effekt der Rehabilitation durch die Welthungerhilfe ist das „domino-artige“ Erscheinen von nationalen und internationalen Investoren. → Die kongolesische Flughafenbehörde RVA hat nach Abschluss der 2. Projektphase die Initiative ergriffen, um mit dem beratenden Ingenieur der Welthungerhilfe eine zusätzliche Teerschicht auf den verbleibenden Pistenabschnitt aufzubringen. → Dies bewirkte die Absichtserklärung der Weltbank, die Rehabilitation der Gebäude (Kontrollturm, Flughafengebäude) und die Nachtflugsysteme mit der kongolesischen Regierung weiterzuführen. → Im Zusammenhang mit dieser Ankündigung sind weitere internationale Fluglinien vorstellig geworden, um nach dieser vollständigen Erweiterung der Piste auf 3000 m mit größeren Flugzeugen und damit höherer Rentabilität Goma in ihren Flugplan aufzunehmen. → Dies wiederum motiviert Unternehmer der Provinz in lokale Straßenrehabilitation² zu investieren.

Die negativen Wirkungen:

5. Diese Positivliste wird allerdings kontrastiert mit der Furcht des Kleingewerbes vor Einkommensverlust durch Umsiedlung aus dem flughafennahen Viertel. Diese negative Konnotation wurde schon in der Ausgangsstudie aufgezeigt und zeigt die Tatenlosigkeit der Regierungsstellen, klare Planung und Information voranzutreiben.
6. Die meisten staatlichen Hemmnisse (Zoll-, Steuer- und Sicherheitsschikanen) bestehen weiterhin und können die regionale Wirtschaftsdynamik weiterhin bremsen.

² Nach Bericht des Geschäftsführers der Untergruppe der FEC: Diese Gruppe hat die Transport- und Marktnutzer zu Abgaben motiviert, die Nutzung für den auf Kredit rehabilitierten Straßenabschnitt zu zahlen (ohne FONAC und andere staatliche Intervention!) Dies ist auf dem Prinzip „Nutzer zahlen für ihre bessere Transportbedingungen“ (noch) ein Einzelfall, kann aber im Rentabilitätsfall als Modell durchaus weitere Aktivitäten nach sich ziehen

Nachhaltigkeit:

Das Szenario 2011 hat sich weitgehend bestätigt (Seite 35): Das ökologische Risiko (Vulkanausbruch, Methangasvergiftung) besteht immer noch, die sozio-ökonomische Dynamik wird weiterhin davon abhängen, wie professionell die Flughafenbetreiber rekrutiert und ausgerüstet werden und welche Sicherheitslage in der Provinz (und in der Region) herrscht.

Relevanz:

Dieses Kriterium ist vor allem von Interesse, wenn es um die Wahrnehmung des deutschen Beitrags geht. Außenminister Steinmeier hat dies mit einer deutlichen Symbolik unterstrichen: Seine Rolle bei der Übergabe an die Regierung der D.R. Kongo hat in der wirtschaftlich aktiven Bevölkerungsgruppe das Bewusstsein für ein Projekt mit Signalwirkung für andere Kooperationspartner geschärft „die deutsche Welthungerhilfe hat nicht nur geredet, sondern Taten folgen lassen“ (Originalton Minister für Ökonomie, RVA und Vertreter des Unternehmervereins FEC). Die Demokratische Republik Kongo wird nicht nur als Krisenland abgestempelt, sondern mit einem aktiven Wirtschaftsleben assoziiert, das einen Flughafen verdient.

Die Wahrnehmung des Projekts durch die Mitarbeiter der Welthungerhilfe selbst fällt viel skeptischer aus: das Vorhandensein von externen Risiken durch Gewalt, Vulkan und Regierungsblockaden hat sich für die einen als Herausforderung, für andere als Belastung herausgestellt. Obwohl sich alle internen Mitwirkenden erfreut über das gute Ergebnis ausdrücken, pendelt die Reaktion zwischen Erschöpfung³ und Zufriedenheit mit der einmaligen Herausforderung zurechtgekommen zu sein. In der internen Bewertung stehen die Begriffe Innovationslernen und Risikovermeidung gegenüber.

Effektivität:

Der lange Weg zur Zielerreichung wurde eindrücklich im Endbericht von Georg Dörken an das Auswärtige Amt (2015) geschildert. Nach Sachlage ist das Ziel der Funktionsfähigkeit des Flughafens vollständig erreicht worden und hat noch weitere positive Dynamiken (siehe unter 2. Wirkung Seite 17ff) in Gang gesetzt.

Bemerkenswert ist, dass alle Befragten einen größeren Nutzen für die Bevölkerung mit der Anbindung der Transportwege in die Produktionsgebiete an den Flughafen im Zusammenhang setzen: Die Vermarktung eigener Produkte (unabhängig von Rwandas Importgütern) wird in ihren Augen mit schneller und dadurch sicherer⁴ Zufuhr aus den Produktionsgebieten rund um Goma besser gelingen und dadurch eine wirtschaftliche Wertschöpfungskette mit mehr Beteiligten aufgebaut.

Schlussbewertung:

1. Projektinterne Faktoren mit Wirkung auf die Nachhaltigkeit des Projektergebnisses lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nur perspektivisch aufzeigen (Seite 51).
2. Projektspezifische Schlussfolgerungen (S.53ff):
 - a. Betroffene und Nutzer: Die Wirkung des Projektes auf den sozio-ökonomischen Benefit der verschiedenen Bevölkerungsgruppen kann durch die Anbindung

³ durch permanentes trouble-shooting und Verhandeln

⁴ Nicht nur die Minister sehen die Straßen als doppelten Vorteil um unsichere Gebiete besser zu kontrollieren: z.B. Biruwe- Bisiye (7 km) einerseits für Regierungstruppen mit mehr Kontrolle und andererseits für mehr Mobilität der Bevölkerung (Selbstschutz) .

des Flughafens Goma an Straßen⁵, Hafen und kleine Flugpisten in der Produktionszone der Provinz erheblich gesteigert werden. Deshalb wäre die Rolle der Welthungerhilfe in einem weiteren Infrastrukturausbau (Rückkehr der ProduzentInnen) und der Vermittlung von Produktions- und Vermarktungswissen von großer Bedeutung.

- b. Positionierung in der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit: Die kongolesische Regierung hat durch die Weltbank eine Investition in die erhöhte Wirtschaftlichkeit des Flughafens in Aussicht gestellt bekommen. Dazu muss sie die Umsiedlung der Bevölkerung sozial-verträglich planen und durchführen. Die Expertise der Welthungerhilfe wurde bereits informell angefragt. Denkbar wäre: 1. Eine Machbarkeitsstudie (mit Einflussmatrix und Do-no-harm Analyse durch kongolesische Studenten/Professor) und 2. eine Art Bürgerforum in der Umsiedlungslokalität, um eine höhere Beteiligung und Gestaltung durch die betroffene Bevölkerung zu einem lösungsorientiertes Vorgehen zu ermöglichen.

- c. Organisationsinterner Umgang mit dem Sondervorhaben:

Da sich die externen Gesprächspartner durchaus positiv zu dem mutigen Vorgehen und dem guten Ergebnis ausgesprochen haben, ist die interne Skepsis letztlich eine organisationsinterne Wahl, wieviel Handlungsspielraum innerhalb der Kernkompetenz man sich geben will.

3. Empfehlung (mit Bezug auf die Wirkungseffizienz)

- a. Dem Einfluss von Meinungsführern (Studenten, Marktfrauen, Motorradfahrer, etc) kann nur durch kontinuierliche Sichtbarkeit und Präsenz im öffentlichen projektrelevanten Geschehen gehört und begegnet werden.
- b. In Infrastrukturprojekten bündelt der technische Aspekt viel Arbeitskraft und Energie der Beteiligten, die für die Selbsthilfeförderung wichtig ist. Deshalb wäre eine Ergänzung der personellen Ressourcen anzudenken, um das sozio-ökonomische Umfeld der Projekte neben der technischen Projektleitung im Auge zu behalten.

4. Projektübergreifende Schlussfolgerungen:

- a. Die Welthungerhilfe kann den Mehrwert ihres Kerngeschäfts in kombinierten Programmen von Infrastrukturmaßnahmen mit Aufbau von Selbsthilfestrukturen ausbauen und auf neue Partner zugehen, denen diese Kompetenz fehlt (Bsp. Anfrage an Welthungerhilfe in Goma durch einen technischen Berater der Weltbank⁶)
- b. Personelle Ressourcen sollten in vergleichbar großen Vorhaben aufgestockt werden, um die nötigen (Ver)handlungsspielräume (troubleshooting) freizuhalten.

⁵ Minister für Infrastruktur schlägt Sake-Kichanga – Mwesso - Nyanzale – Kanyabayonga für die Anbindung Gomas vor.

⁶ Der Berater hat die Expertise und Kooperation der Welthungerhilfe angefragt, um die dringend anstehende Umsiedlung der Flughafen-Anrainer möglichst sozialverträglich und mit effizientem cash-transfer zu organisieren.