

Ex-post-Evaluierung – Jemen

>>>

Sektor: Nahrungsmittelnothilfe (72040)
Vorhaben: Vorhaben I: Maßnahmen zur Minderung der Nahrungsmittelkrise (BMZ-Nr. 2008 66 558)*; Vorhaben II: Nahrungsmittelhilfe für vulnerable Bevölkerungsgruppen (BMZ-Nr. 2011 66 644)
Programmträger: Welternährungsprogramm (WFP)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

	Vorhaben I (Plan)	Vorhaben I (Ist)	Vorhaben II (Plan)	Vorhaben II (Ist)
Investitionskosten (gesamt)**Mio. EUR	46,12****	18,47	118,22****	54,97
Eigenbeitrag (WFP) Mio. EUR	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierung (alle Geber) Mio. EUR	46,12	18,47	118,22	54,97
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	10,13	8,20***	21,50	23,43***

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015; **) Darstellung der Investitionskosten und Finanzierung unter Vorhaben I und II gemäß WFP-Programmen, die von dem jeweiligen Vorhaben maßgeblich unterstützt wurden; ***) Verbleibende FZ-Zusage aus Vorhaben I wurde für das im Vorhaben II unterstützte WFP-Programm verwendet und wird daher dort dargestellt; ****) Letzte genehmigte Planzahl des WFP nach Budgetrevisionen, Ist-Zahlen entsprechen Geberzahlungen

Kurzbeschreibung: Im Rahmen des Vorhabens I (2009-2010) wurde mit 8,2 Mio. EUR zweckgebunden die Ernährungskomponente des WFP-Nothilfeprogramms „Emergency Operation (EMOP) 107670“ kofinanziert. Die Komponente umfasste die Verteilung von präventiven Nahrungsergänzungsrationen für Schwangere, stillende Frauen und Kleinkinder und von kurativen Spezialrationen für mangelernährte Kinder unter 5 Jahren in vier der acht vom WFP geförderten Gouvernoraten im Jemen. Mit dem Vorhaben II (2011-2012) und Restmitteln aus dem Vorhaben I wurde mit 23,4 Mio. EUR das WFP-Folgevorhaben „Protracted Relief and Recovery Operation (PRRO) 200038“ in 14 Gouvernoraten kofinanziert. Neben der Ernährungskomponente mit präventiven Nahrungsergänzungsrationen für Kleinkinder und kurativen Spezialrationen für mangelernährte Schwangere, stillende Frauen und Kinder unter 5 Jahren kamen auch weitere Instrumente wie ein saisonales Notfallsystem zur Verteilung von Grundnahrungsmitteln, „Food for Work“ und Nostrationen für Binnenflüchtlinge zum Einsatz.

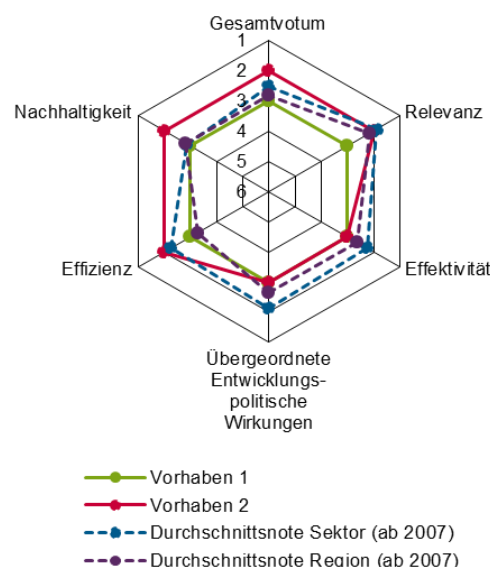
Zielsystem: Entwicklungspolitisches Ziel der Vorhaben war es, zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen der damaligen Ernährungskrise und zur Verbesserung der humanitären Situation im Jemen beizutragen. Programmziel des Vorhabens I war es, kurzfristig eine weitere Verschlechterung der Ernährungssituation der Zielgruppe zu verhindern. Programmziel von Vorhaben II war es, die Ernährungssituation der Zielgruppe kurzfristig zu verbessern und die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegenüber anhaltenden und zukünftigen Krisen zu erhöhen.

Zielgruppe: Schwangere und stillende Frauen, Kleinkinder (6-24 Monate) und mangelernährte Kinder unter 5 Jahren in den Armutsgebieten der Programmregionen sowie ernährungsgefährdete Haushalte und Binnenflüchtlinge.

Gesamtvotum: Vorhaben I: Note 3; Vorhaben II: Note 2

Begründung: Beide Vorhaben hatten aufgrund ihres Nothilfecharakters einen eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch (Eilverfahren bei Naturkatastrophen, Krisen und Konflikten im Einklang mit Tz. 47 der FZ-TZ-Leitlinien). Im Vorhaben I wurde die Verteilung von Nahrungsmittelrationen zweckgebunden gefördert. Die Maßnahmen waren in der humanitären Notsituation zwar gerechtfertigt, für sich allein stehend und aufgrund des geringen Umfangs aber nur eingeschränkt wirksam. Im Vorhaben II konnten durch den Verzicht auf die Zweckbindung und aufgrund der Ausdehnung der Maßnahmen und des Deckungsgrades die Effizienz erhöht und ein Beitrag zur Stabilisierung der Ernährungssituation geleistet werden, wobei die Wirkungen der Ernährungskomponente hinter den Erwartungen zurückblieben.

Bemerkenswert: Pilotmaßnahmen und Begleitstudien zu alternativen Transfermechanismen (Bargeld, Gutscheine) sowie die im Verlauf der Vorhaben erheblich verbesserte Datenlage für Bedarfserhebung, Monitoring und Wirkungsevaluierung können zukünftig zu einer verbesserten Konzeption und Planung von Vorhaben im Sektor beitragen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Vorhaben I: Note 3; Vorhaben II: Note 2

Rahmenbedingungen und Einordnung der Vorhaben

Beide FZ-Maßnahmen wurden als Direktleistung über das WFP abgewickelt. Da die Restmittel aus Vorhaben I zeitgleich mit den Mitteln aus Vorhaben II an das WFP-Folgevorhaben übertragen wurden, werden diese der Wirkung des Vorhabens II zugerechnet.

Das Vorhaben I umfasste die Verteilung von individuellen Nahrungsmittelpaketen an Schwangere, stillende Mütter und Kleinkinder sowie die Ausgabe spezieller Fertigrationen an moderat mangelernährte Kinder unter 5 Jahren¹ im Rahmen der Ernährungskomponente. Das Vorhaben II umfasste neben einer Ernährungskomponente mit präventiver Verteilung zielgruppenspezifischer Nahrungsergänzungsrationen für Kleinkinder und kurativer Behandlung mangelernährter schwangerer und stillender Frauen sowie akut moderat mangelernährter Kinder unter 5 Jahren, die der Ernährungskomponente im Vorhaben I glich, eine Komponente „Saisonales Notfallsystem“ zur Verteilung von Grundnahrungsmitteln während der saisonal bedingten Hungerperiode, eine Food for Work-Komponente mit temporären Arbeitsangeboten in Regionen ohne gesicherten Zugang zu Nahrungsmitteln sowie später – aufgrund des akuten Bedarfs – die Verteilung von Grundnahrungsmitteln an Binnenflüchtlinge.

Um dem Nothilfecharakter gerecht zu werden, wurden die fünf DAC-Kriterien um ausgewählte Aspekte erweitert, die bei der Evaluierung humanitärer Hilfsmaßnahmen als eigenständige Evaluierungskriterien angewendet werden. In Anlehnung an den Bewertungsrahmen der BMZ/AA-Gemeinschaftsevaluierung „Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ (2011) wird das Kriterium Relevanz um Angemessenheit und das Kriterium Effektivität um die Betrachtung des Deckungsgrads ergänzt. Die Nachhaltigkeit wurde hinsichtlich der Anschlussfähigkeit längerfristiger, entwicklungsorientierter Maßnahmen bewertet.

Der Jemen ist von chronischer Armut und Unterentwicklung geprägt, das Bevölkerungswachstum ist hoch und die wirtschaftliche Situation im Land hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschärft. Ein großer Teil der beschränkten Wasserressourcen wird für den Anbau der Droge Qat eingesetzt, die knappen Ressourcen müssen mit Blick auf die durch Klimaveränderungen erwartete zunehmende Wasserknappheit unbedingt gerechter verteilt und produktiver eingesetzt werden. Schon heute ist Wasser in ländlichen Gebieten im Süden des Landes Hauptauslöser für Konflikte. Die Landwirtschaft kann die Menschen nicht mehr ernähren, 80 % der Nahrungsmittel müssen importiert werden. 2010 galten knapp ein Drittel der Bevölkerung als ernährungsunsicher, 2012 45 % und 2014 41 %. Auf dem Food Security Index rangierte der Jemen 2012 auf Platz 83 von 105 Ländern, 2015 auf Platz 90 von 109 Ländern. Der Jemen ist ein hochgradig fragiles Land, das in seiner jüngeren Geschichte von zahlreichen politischen, ethnischen und zivilen Konflikten gezeichnet wurde und auch im Projektzeitraum von innerstaatlichen Konflikten und Fragilität geprägt war. Nach einer Periode relativer politischer Stabilität kam es Anfang 2011 zu zivilen Unruhen, die sich zu einem bis heute andauernden Bürgerkrieg entwickelten. Die FZ-Maßnahmen haben sich auf die Verbesserung der Ernährungssituation der Bevölkerung im Zeitraum 2009-2012 konzentriert und waren nicht auf die Konfliktbearbeitung oder Friedensförderung ausgerichtet. Auf die explizite Formulierung eines dualen Zielsystems wurde verzichtet, obgleich von der Verteilung von Nahrungsmitteln eine stabilisierende Wirkung im fragilen Kontext erwartet wird. Bei der Verteilung der Nahrungsmittel wurden das do-no-harm-Prinzip berücksichtigt und die schwachen staatlichen Strukturen soweit möglich in die Projektumsetzung eingebunden.

Relevanz

Vorhaben I: Mit der Kofinanzierung des Nothilfeprogramms des WFP kam die Bundesregierung vor dem Hintergrund der gestiegenen Weltmarktpreise für Nahrungsmittel 2008 in angemessener Weise dem Aufruf der jemenitischen Regierung zur Minderung der Nahrungsmittelkrise nach. Durch die Abstimmung mit

¹ Bei einem unter 5-jährigen Kind spricht man bei einem Oberarmumfang von unter 12,5 cm von „moderater“ Unterernährung, liegt der Messwert unter 11,5 cm, so liegt eine „schwere akute“ Mangelernährung (severe acute malnutrition) vor, die lebensgefährdend ist.

dem Planungsministerium erfolgte eine Anbindung an die nationale Strategie zur Bekämpfung der Nahrungsmittelkrise. Die Wahl des WFP als direkter Durchführer war plausibel, da es als führende Nothilfeorganisation im Jemen über Erfahrungen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe und bestehende Strukturen verfügte. Erfahrungen im Bereich der Basisgesundheitsdienstleistungen und spezieller Ernährungsmaßnahmen, bestehend aus präventiven Nahrungsergänzungsrationen für Schwangere, stillende Frauen und Kleinkinder und kurativen Spezialrationen für mangelernährte Kinder, lagen jedoch zu diesem Zeitpunkt im Jemen nicht vor. Die spätere Auswertung der Erfahrungen durch das WFP zeigte, dass Faktoren wie die unzureichende Information zur Anwendung von Rationen und das Teilen von Rationen innerhalb und außerhalb des Haushalts in der Konzeption der Ernährungskomponente nicht ausreichend berücksichtigt wurden und zur eingeschränkten Wirkung der Maßnahmen beitrugen. Positiv hervorzuheben ist der zu der Zeit erstmalig im Jemen umgesetzte gemeindebasierte Ansatz mit ambulanter Diagnostik und Behandlung moderat mangelernährter Kinder, obgleich nach heutigem Kenntnisstand derartige Maßnahmen zur Bekämpfung von chronischer Unterernährung ihre volle Wirkung nur durch umfassende und koordinierte Maßnahmenpakete entfalten können.

Die FZ-Mittel wurden zweckgebunden für die Ernährungskomponente des Programms in vier der acht Gouvernorate mit TZ-geförderten Gesundheitszentren eingesetzt. Die Auswahl der Zielregionen erfolgte aufgrund der schwachen Datenlage pragmatisch auf Basis von Armutsdaten. Dadurch wurden hinsichtlich der Ernährungsunsicherheit u.U. nicht die am stärksten betroffenen Gouvernorate ausgewählt, die Auswahl der Begünstigten wurde jedoch später auf Distrikt- bzw. kommunaler Ebene verfeinert. Die Bevölkerung im Einzugsgebiet nicht ausreichend qualifizierter Gesundheitszentren blieb unabhängig der Bedürftigkeit unberücksichtigt. Die konzeptionelle Verzahnung der Leistungen des TZ-Vorhabens mit der Nothilfemaßnahme sollte zu einer weiteren Stärkung des staatlichen Gesundheitssystems beitragen und das wichtige Thema der Ernährung dort verankern. Dies stellte einen sinnvollen Ansatz dar, hätte jedoch stärker konzeptionell verzahnt und aufgrund der geringen fachlichen Kapazitäten der Gesundheitszentren durch Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen in den Bereichen Ernährung und Mutter-/Kindgesundheit begleitet werden müssen. De facto konnten sich die Wirkungen der FZ- und TZ-Komponenten nicht ergänzen, da das TZ-Gesundheitsvorhaben zwar die Gesundheitszentren unterstützte, jedoch nicht im Ernährungsbereich, sondern im Bereich der allgemeinen Qualitätssicherung. Die Zweckbindung der Mittel für eine Teilregion und Teilkomponente des WFP-Vorhabens barg die Gefahr einer möglichen Fehlallokation von Mitteln und ist im Sinne der humanitären Prinzipien bei Vorhaben der humanitären Nothilfe zu vermeiden.

Relevanz Teilnote: 3

Vorhaben II: Durch die Kofinanzierung des Nothilfefolgeprogramms des WFP in anhaltenden Krisen (PRRO) reagierte die Bundesregierung angemessen auf die anhaltende Ernährungskrise. Es wird positiv bewertet, dass die FZ-Mittel nicht mehr für eine Komponente und ausgewählte Regionen zweckgebunden waren, wodurch die volle Flexibilität des WFP in der Reaktion auf akute Änderungen gegeben war. Das WFP dehnte die Maßnahmen von 8 auf 14 Gouvernorate aus. Die saisonale Nahrungsmittelverteilung erfolgte an Begünstigte des Social Welfare Funds in 14 Gouvernoraten mit über 10 % schwer ernährungsunsicheren Haushalten, die Verteilung von präventiven und kurativen Nahrungsergänzungsrationen in 11 Gouvernoraten mit über 10 % mangelernährten Kindern. In der Konzeption dieser beiden Komponenten ist zu beanstanden, dass durch die Komponente „Saisonales Notfallsystem“ zwar die Kalorienaufnahme der Begünstigten stabilisiert, die ausreichende Diversität der Nahrungsaufnahme jedoch nicht sichergestellt wurde, und dass in der Ernährungskomponente die eingeschränkte Nutzung der Nahrungsmittel durch die Zielgruppe nicht angemessen berücksichtigt wurde.

Aus heutiger Sicht sind die Food for Work-Maßnahmen des Vorhabens konzeptionell als entwicklungs-fördernde und strukturbildende Übergangshilfe einzuordnen, wobei sie sich nicht im geplanten Umfang umsetzen ließen. Aufgrund der verschlechterten Situation und der knappen Mittel verschob sich der Fokus 2012 zurück zur humanitären Ernährungshilfe, wobei die Nahrungsmittelverteilung an Binnenflüchtlinge und an Haushalte im Rahmen des saisonalen Notfallsystems priorisiert wurde. Dies wird als angemessen bewertet.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Vorhaben I: Für die Evaluierung wurde das Programmziel dem Anspruch an eine humanitäre Sofortmaßnahme angepasst: Kurzfristig eine weitere Verschlechterung der Ernährungssituation der Zielgruppe zu verhindern. Die Zielgruppengröße von 120.000 durch Nahrungsmittelhilfe zu erreichenden Müttern und Kindern pro Jahr wurde aufgrund günstiger Beschaffung mit 127.801 2009 sowie 145.379 2010 übertroffen. Einschränkend ist zu erwähnen, dass die erreichte Zielgruppe zwar größer war als vorgesehen, dass aufgrund des Teilens von Rationen die ausschließliche Nutzung durch die Zielpersonen jedoch unter Umständen nicht gegeben war und die Maßnahmen die Bedürftigen erst im letzten Quartal 2009 erreichten, während der Weltmarktpreisanstieg bereits 2007 deutlich spürbar war. Bei der regionalen Verteilung kam es zu Verschiebungen, da das Gouvernorat Sa'ada aus Sicherheitsgründen nicht abgedeckt werden konnte, wodurch die Zielgruppe in den anderen drei Gouvernoraten vergrößert wurde. Eine Beurteilung des Deckungsgrads der Maßnahmen im Verhältnis zur Anzahl der Bedürftigen in den Zieldistrikten ist mangels Daten zur Verteilung der Rationen innerhalb der Gouvernorate nicht möglich. Die Zahl der Konsultationen von Gesundheitszentren durch schwangere und stillende Frauen wurde nicht erfasst. Es ist plausibel, dass die Bereitstellung von speziellen Nahrungsmittelrationen schwangere und stillende Frauen dazu motivierte, die Gesundheitszentren zu konsultieren und als Nebeneffekt auch Basisgesundheitsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Negative Nebenwirkungen, wie z.B. Marktpreisverzerrungen durch die Verteilung der Zusatzrationen, sind nicht anzunehmen, da die Spezialrationen vorwiegend international beschafft wurden. Positiv zu bewerten ist der Frauenanteil von 33 % in lokalen Managementkomitees zur Auswahl der Begünstigten mit einer für den Jemen bemerkenswert hohen Partizipation. Berichtete Erfolgsgeschichten aus diesem Vorhaben sowie Monitoringdaten aus dem Folgevorhaben bestätigen diesen positiven Nebeneffekt.

Die Programmzielerreichung blieb auf Basis der verfügbaren Informationen hinter den Erwartungen zurück. Ein aufgrund des geringen Umfangs der Maßnahmen eingeschränkter, aber dennoch positiver Beitrag ist insbesondere unter Berücksichtigung der landesweiten Verschlechterung der Situation plausibel. Die Effektivität wird daher als noch zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3

Vorhaben II: Programmziel war es, die Ernährungssituation der Zielgruppe kurzfristig zu verbessern und die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegenüber anhaltenden und zukünftigen Krisen zu erhöhen. Um den Deckungsgrad der Ernährungskomponente zu erhöhen und die Schwächen des staatlichen Gesundheitssystems auszugleichen, wurden die Kapazitäten der staatlichen Gesundheitszentren durch zusätzliche mobile Einheiten von fünf Nichtregierungsorganisationen ergänzt.

Die Zielgruppe des durch das Vorhaben II kofinanzierten WFP-Gesamtvorhabens umfasste ca. 2,6 Mio. Personen. 2011 konnten im Gesamtprogramm mit 23.145 t Nahrungsmitteln 1,54 Mio. Begünstigte bedarfsgerecht erreicht werden, 2012 wurden mit 59.294 t Nahrungsmitteln 4,1 Mio. Begünstigte erreicht, der regionale Deckungsgrad blieb mit 8 von 14 Gouvernoraten unter den Erwartungen. In der Ernährungskomponente wurde aufgrund der Umverteilung zwischen den Komponenten zugunsten der steigenden Zahl der Binnenflüchtlinge ein geringerer Anteil der Zielgruppe erreicht als vorgesehen, darüber hinaus mit Verzögerung. Als erfolgreicher zu beurteilen ist die Erreichung besonders bedürftiger Haushalte aus dem Empfängerkreis des Social Welfare Fund im Rahmen des saisonalen Notfallsystems, welche die Nahrungsmittelhilfen weitestgehend wie vorgesehen erhielten und nutzten. Der Versuch, trotz der Unterfinanzierung des Programms eine möglichst große Zielgruppe zu erreichen, ging auf Kosten der zur Verfügung gestellten Menge der Nahrungsmittel pro Haushalt. Die geplante Food for Work-Komponente konnte erst im Jahr 2012 pilothaft mit 4.783 Begünstigten umgesetzt werden.

Der Beitrag der zielgruppenspezifischen Nahrungsergänzungsrationen und kurativen Spezialrationen zur Verbesserung der Ernährungssituation der Zielgruppe blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die Erholungsrate der akut mangelernährten Kinder unter 5 Jahren lag mit 36 % deutlich unter der erwarteten Zielgröße von über 75 %. Auch die Abbruchrate akut mangelernährter Kinder unter 5 Jahren zur Messung der Erfolglosigkeit wegen vorzeitigen Ausscheidens lag mit rund 38 % deutlich über der Zielgröße von unter 15 %. Mögliche Gründe hierfür waren laut WFP unzureichende Informationen zur Anwendung der Rationen, so dass die kurativen und präventiven Rationen den mangelernährten Kindern nicht ausschließlich zugutekamen und in deutlich kürzeren Zeiträumen aufgebraucht wurden als vorgesehen.

Der Anteil der Haushalte mit akzeptablem Food Consumption Score, dem Indikator des WFP für Ernährungssicherheit, lag mit 45,3 % zu Programmende 2012 4,3 Prozentpunkte über dem Ausgangsniveau von 2010. Die allgemeine Nahrungsmittelverteilung konnte damit einen Beitrag zur verbesserten Ernährungssituation von Haushalten in den Zielgebieten leisten. Hierzu haben die Kontinuität der Hilfe, die Erhöhung des Deckungsgrads und die umfangreiche FZ-Finanzierung von 44 % des Gesamtprogramms beigetragen. Weiterführende strukturbildende Maßnahmen, wie z.B. im Rahmen der Food for Work-Komponente, wurden nur eingeschränkt durchgeführt, sodass eine Stärkung der Resilienz gegenüber sozio-ökonomischen Krisen nicht geleistet werden konnte. Einschränkend ist zu erwähnen, dass die Verteilung von Grundnahrungsmitteln die Diversität der Nahrungsaufnahme, die bei langanhaltenden Krisen schwer zu gewährleisten ist, aus heutiger Sicht nicht ausreichend berücksichtigte. Alternative Transfermechanismen wie Barmittel und Voucher, die im Rahmen dieses Vorhabens pilothaft erprobt wurden, erwiesen sich nachträglich als vorteilhaft, nicht nur hinsichtlich der Kosteneffizienz sondern auch hinsichtlich der positiven Wirkungen auf die Diversität der Nahrungsaufnahme.²

Insgesamt positiv hervorzuheben sind die kontinuierlich verbesserte Koordinierung im Rahmen des landesweiten UN Cluster Ansatzes und der internationalen Agenda für Ernährung sowie die verbesserte Datenlage. Zusammenfassend wird die Effektivität aufgrund der erreichten Stabilisierung der Ernährungssituation in der Mehrzahl der Zielgouvernorate durch die stärkere Gewichtung der Komponenten „Saisonales Notfallsystem“ während der saisonal bedingten Hungerperiode und Verteilung von Grundnahrungsmitteln an Binnenflüchtlinge als zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Vorhaben I: Die Kostenstruktur der Maßnahme war angemessen, wobei aufgrund der schwierigen Erreichbarkeit der Armutregionen, insbesondere im Bergland, verhältnismäßig hohe lokale Transportkosten entstanden. Durch die Bereitstellung der präventiven Nahrungsergänzungsrationen und kurativen Spezialrationen über das Gesundheitssystem wurden bestehende Strukturen genutzt. Bei der internationalen Beschaffung der Spezialrationen kam es aufgrund von Finanzierungslücken, administrativen Hürden und mangelnder Verfügbarkeit auf internationalen Märkten zu deutlichen Verzögerungen, die aufgrund der zeitkritischen Behandlung von Mangelernährung als eine der Ursachen für die eingeschränkte Wirksamkeit betrachtet werden müssen.

In Anbetracht der akuten Problemlage und der extremen Anfälligkeit und Benachteiligung von Frauen und Kindern bestand zur gewählten Maßnahme nach damaligem Kenntnisstand keine Alternative. Die Effizienz der Maßnahme hätte nach heutigem Kenntnisstand durch eine effektivere Anbindung an andere ernährungsspezifische und ernährungsrelevante Maßnahmen erhöht werden können. Insofern hatte die Anbindung an das TZ-Gesundheitsvorhaben das Potential zu Synergieeffekten, die durch mangelnde konzeptionelle Abstimmung und operative Koordinierung jedoch nicht gehoben wurden.

Effizienz Teilnote: 3

Vorhaben II: Die Kostenstruktur der Maßnahme war angemessen. Insbesondere die Logistik wird als effizient beurteilt. Mit der Ausweitung des WFP-Einsatzes im Jemen konnten die anteiligen Kosten für Transport, Betrieb und andere direkte Kosten reduziert werden. Die Kooperationen mit dem Social Welfare Fund und dem Gesundheitssystem konnten trotz der zunehmenden politischen Fragilität fortgesetzt werden, sodass die Gestehungskosten durch die Nutzung bestehender Auswahlmechanismen und Verteilungsstrukturen trotz der sich verschlechternden Rahmenbedingungen nicht anstiegen. Die lokale Beschaffung wurde weiter ausgebaut.

Für strukturbildende Maßnahmen im Rahmen der Food for Work-Komponente hätte zusätzlicher Mittelbedarf bestanden. Nach Priorisierung der Basisversorgung einer möglichst großen Zielgruppe wurde die Food for Work-Komponente jedoch zugunsten des saisonalen Notfallsystems und der Versorgung der Binnenflüchtlinge eingeschränkt. Dies war in Anbetracht des Bedarfs angemessen, schränkte die Allokati-

² Auch in einer Studie der Weltbank wurden für den Jemen im Vergleich zur Verteilung von Nahrungsmitteln statistisch signifikant höhere Wirkungen auf den Nahrungsmittelkonsum für Barmittel- und Vouchersysteme nachgewiesen

onseffizienz hinsichtlich mittelfristiger Wirkungen allerdings ein. Bei der Ernährungskomponente entstanden durch Finanzierungsengpässe Verzögerungen in der Beschaffung und Bereitstellung der Leistungen, die als eine der Ursachen für die eingeschränkte Wirksamkeit der Ernährungskomponente betrachtet werden müssen. Versorgungslücken und Kapazitätsengpässe des nationalen Gesundheitssystems in der Erbringung der Leistungen konnten durch die Einbeziehung externer Dienstleister adressiert werden.

Positiv hervorzuheben sind die Pilotmaßnahmen und eine Begleitstudie zu alternativen Transfermodalitäten von Ernährungshilfen in Form von Nahrungsmitteln, Barmitteln oder Voucher-Systemen. Die Barmitteltransfers zeichneten sich im jemenitischen Kontext gegenüber der physischen Nahrungsmittelbereitstellung durch signifikante Kostenvorteile aus.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Vorhaben I: Für die Kofinanzierung des Nothilfeprogramms des WFP war es das entwicklungspolitische Ziel, zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen der damaligen Ernährungskrise und zur Verbesserung der humanitären Situation im Jemen beizutragen. Mangels konkreter Daten zum regionalen und zeitlichen Deckungsgrad der Ernährungsmaßnahmen können keine gesicherten Aussagen zu den entwicklungspolitischen Wirkungen in den Zielregionen getroffen werden, Post Distribution Monitoring Surveys des WFP zu Folgevorhaben mit ähnlichen Maßnahmen weisen auf eine hinter den Erwartungen zurückbleibende Wirkung hin. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen wurden anhand der Reduktion der Prävalenz von Mangelernährung auf Grundlage von Sekundärdaten und Plausibilitätsüberlegungen bewertet.

1) Reduktion der Prävalenz akuter Mangelernährung von Kindern unter 5 Jahren in den Zielregionen: Während Erfolgsraten im Vorhaben I nicht systematisch erhoben wurden, weisen Monitoringdaten aus dem Vorhaben II darauf hin, dass die Erholungsraten behandelter Kinder und somit die Wirkung auf die Prävalenz von Mangelernährung hinter den Erwartungen zurückblieben. Landesweit erhöhte sich die Prävalenz akuter Mangelernährung von Kindern vor dem Hintergrund gestiegener Marktpreise von Grundnahrungsmitteln zwischen 2009 und 2011 von 9,5 % auf 13,0 %. Daten für die drei Gouvernorate zeigen einen Anstieg der Prävalenz akuter Mangelernährung zwischen 2009 und 2011 auf, von 5,8 % auf 10,1 % in Abyan, von 9,6 % auf 10,2 % in Amran und von 12,2 % auf 14,9 % in Hajjah.

2) Reduktion der Prävalenz von Mangelernährung bei schwangeren und stillenden Frauen in den Zielregionen: Daten zu Erfolgsraten wurden nicht erhoben. Monitoringdaten späterer Folgevorhaben bestätigen, dass die präventiven Spezialrationen für schwangere und stillende Frauen diesen in nur 29 % der Fälle ausschließlich zugutekamen. Als Baseline für die Prävalenz von Mangelernährung bei Frauen gibt das WFP für 2010 die Rate von 25,4 % landesweit an (19,4 % in Abyan, 31,0 % in Amran und 34,2 % in Hajjah). Aufgrund des landesweiten Anstiegs der Ernährungsunsicherheit wird bei der Mangelernährung nicht von einer Verbesserung ausgegangen.

Mögliche Gründe für die hinter den Erwartungen zurückgebliebene Wirkung auf die Prävalenz von Mangelernährung waren unzureichende Informationen zur Anwendung der Rationen und das Teilen von Rationen innerhalb und außerhalb des Haushalts. Da der Umfang des WFP-Nothilfeprogramms letztlich deutlich geringer ausfiel als ursprünglich geplant, muss der Anspruch an die entwicklungspolitischen Wirkungen jedoch gesenkt werden. Insbesondere unter Berücksichtigung der landesweiten Verschlechterung der Situation ist es plausibel, dass die Bereitstellung der Nahrungsmittel kurzfristig zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen der damaligen Ernährungskrise auf individueller Ebene der Empfänger in den Zielgebieten und zur Verbesserung der humanitären Situation beigetragen hat. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden daher als noch zufriedenstellend bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Vorhaben II: Die Kofinanzierung des Nothilfeprogramms des WFP sollte zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen der damaligen Ernährungskrise und zur Verbesserung der humanitären Situation im Jemen beitragen. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen wurden auch hier anhand der Reduktion der Prävalenz von Mangelernährung auf Grundlage von Sekundärdaten und Plausibilitätsüberlegungen bewertet. Laut WFP konnte die angestrebte Reduktion der Prävalenz von akuter Mangelernährung bei Kindern unter 5 Jahren in den Zielgebieten um 10 Prozentpunkte bis Programmende 2012 nicht ganz

erreicht werden. 2014 war in 8 der 11 Zielgouvernorate eine leichte Verbesserung bzw. Stabilisierung im Vergleich zu 2011 vor Programmbeginn erkennbar. Der Anteil der Unterernährung sank landesweit im Zeitraum 2008-2010 von durchschnittlich 27,3 % auf 25,6 % 2011-2013, trotz verschlechterter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch zivile Unruhen und politische Fragilität. Für sieben der acht Gouvernorate, in denen die saisonale Nahrungsmittelverteilung stattfand, wurde ein positiver Effekt auf die Ernährungssicherheit festgestellt.

Aufgrund der Ausweitung des Deckungsgrads und des koordinierten Mitteleinsatzes mit anderen humanitären Akteuren wird ein Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen der Ernährungskrise und zur Verbesserung der humanitären Situation für die Projektlaufzeit und in den Zielregionen als plausibel erachtet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Aufgrund des Nothilfecharakters (Eilverfahren bei Naturkatastrophen, Krisen und Konflikten im Einklang mit Tz. 47 der FZ-TZ-Leitlinien) hatten beide Vorhaben einen eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch. Es gehört zu den Prinzipien der humanitären Hilfe, die der Nothilfe sehr ähnlich ist, eine Anschlussfähigkeit an strukturbildende und entwicklungsfördernde Maßnahmen nach dem "Linking Relief, Rehabilitation and Development"-Ansatz zu ermöglichen. Die Kapazitätsentwicklung lokaler Akteure gilt als erfolgskritisch.

Vorhaben I: Die Umsetzung der Ernährungskomponente erfolgte über das staatliche Gesundheitssystem, wodurch das wichtige Thema der Ernährung dort verankert werden sollte. Basistrainings der Akteure wurden durchgeführt. Dies stellte einen guten Ansatz dar; durch eine effektive Koordinierung von FZ/WFP und TZ hätte es jedoch deutlich größere Potentiale zur Nutzung konzeptioneller Synergien während der Durchführung und zur Verankerung des Themas der Ernährung im Gesundheitssystem gegeben.

Das Potential, eine Anschlussfähigkeit der Maßnahmen herzustellen, blieb unzureichend ausgeschöpft, die Nachhaltigkeit kann daher nur als noch zufriedenstellend bewertet werden.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Vorhaben II: Staatliche Strukturen wurden soweit möglich in die Projektumsetzung eingebunden, wobei die Kapazitäten des Gesundheitssystems für die Umsetzung der Ernährungskomponente durch externe Dienstleister ergänzt werden mussten. Die Umsetzung der Nahrungsmittelverteilung im saisonalen Notfallsystem erfolgte in enger Abstimmung mit dem Social Welfare Fund, was als zweckmäßig bewertet wird, und auch die Kooperation im Rahmen der Food for Work-Komponente war aus heutiger Sicht ein sinnvoller Ansatz für stärker resilienz-orientierte Ansätze der Bekämpfung von Mangelernährung in chronischen Ernährungskrisen. Auch wenn die Food for Work-Komponente nicht im geplanten Umfang umgesetzt werden konnte, hat das WFP über die Einführung des Ansatzes im Jemen Pionierarbeit geleistet und das Ansehen des Social Welfare Fund als öffentlicher Dienstleister bei der Bevölkerung gestärkt.

Positiv hervorzuheben ist, dass durch maßgebliche Verbesserungen des Monitorings nun eine Datengrundlage für die Erarbeitung erfolgskritischer lessons learnt sowie die Planung und Durchführung zukünftiger Vorhaben besteht.

Die Nachhaltigkeit entsprach damit unter Berücksichtigung der an Soforthilfemaßnahmen zu stellenden Ansprüche den Erwartungen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

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 verwendet. 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.