



Nr. 5, Januar 2018

## Nahrungsmittelnothilfe, entwicklungsorientierte Nahrungsmittelhilfe und Hilfe zur Ernährungssicherung Erste Evaluierungserkenntnisse

Autor: Marie-Lena Glass  
Redaktion: Lena Hauck

Seit 2008 wurden 25 Projekte der Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) abgeschlossen, weitere Projekte befinden sich in Umsetzung oder werden vorbereitet. Durchgeführt werden die Projekte über humanitäre Organisationen der Vereinten Nationen (UN). Die Ergebnisse der Ex-post-Evaluierungen zeigen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen auf.

### Hintergrund: evaluierte Projekte

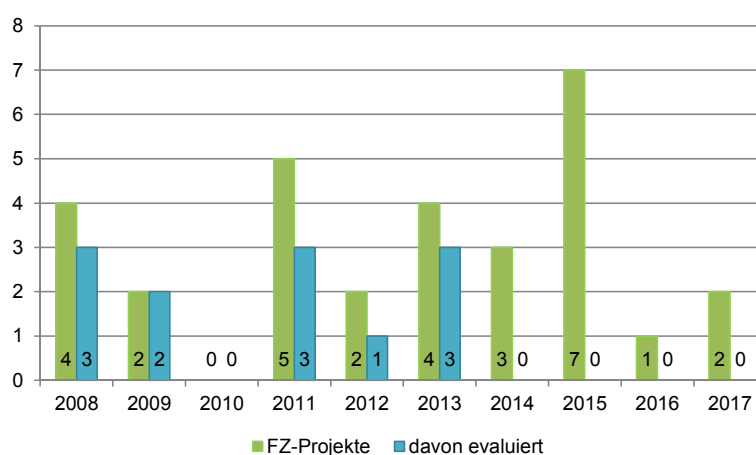
Bislang wurden 12 Projekte ex-post evaluiert, die 2008-2013 über das Welternährungsprogramm (WFP) der UN in Äthiopien, Dschibuti, im Jemen und in Kenia umgesetzt wurden. Förderten mehrere Projekte denselben WFP-Einsatz, wurden sie gemeinsam bewertet.

Typische Projektkomponenten waren:

- Allgemeine oder saisonale Nahrungsmittelverteilung zur Sicherung der Grundversorgung,
- Gezielte Versorgung vulnerabler Gruppen mit angereicherten Nahrungsmitteln,
- Notrationen für (Binnen-)Flüchtlinge,
- Schulspeisungen,
- Ausgabe von Bargeld oder Gut-

### Zugesagte und evaluierte Projekte der Nahrungsmittelhilfe

Im Zeitraum 2008-2017 wurden 12 Projekte evaluiert



Quelle: Interne Projektdatenbank

- scheinen für Nahrungsmittel, „Food for Work“, „Food/Cash for Assets“<sup>1</sup> oder „Food for Training“.

<sup>1</sup> Aufbau oder Rehabilitierung produktiver Klein- und Kleinstinfrastruktur und Entlohnung der Arbeitskraft mit Nahrungsmitteln oder Bargeld

Die Verteilung von Nahrungsmitteln, Bargeld und Gutscheinen für Nahrungsmittel sollte auf **Outcome-Ebene** den Ernährungsstatus der Zielgruppe kurzfristig stabilisieren oder verbessern. „Strukturbildende“ Maßnahmen wie „Food/Cash for Assets“ und „Food for Training“ sollten die Widerstandsfähigkeit der Zielgruppe erhöhen. Dies sollte auf **Impact-Ebene** die Prävalenz von Unterernährung reduzieren sowie Haushaltseinkommen, Vermögen und kommunale Ausstattung verbessern.

**Auslöser und Verstärker** der Nahrungsmittelkrisen waren

- (1) klimatische und geografische Gegebenheiten, (Klimawandelbedingte) Wetterereignisse und eine nicht nachhaltige Ressourcennutzung (bspw. die Dürre am Horn von Afrika 2011/2012, erratische Regenfälle in Äthiopien, ausbleibende Niederschläge in Dschibuti und Nutzung der knappen Wasserressourcen für den Anbau von Qat im Jemen),
- (2) Marktrisiken, insb. durch Abhängigkeiten von Nahrungsmittelimporten (bspw. 90 % im Jemen), und schwankende Weltmarktpreise (bspw. Nahrungsmittelpreisanstiege von 56 % auf lokalen Märkten in Dschibuti),
- (3) Fragilität (bspw. Flüchtlingsströme aus dem Sudan und Somalia nach Äthiopien, Bürgerkrieg im Jemen).

### Ergebnisse der Ex-post-Evaluierungen

In sieben Evaluierungen wurden bislang 12 Projekte bewertet – neun mit der Note 3, drei mit der Note 2

Land	Projektjahr	Gesamtvotum	Relevanz	Effektivität	Effizienz	Impact	Nachhaltigkeit
<b>Äthiopien</b>	2008-09, 2011-13*	3	2	3	3	3	3
<b>Dschibuti</b>	2011	2	2	2	3	2	2
<b>Jemen</b>	2008	3	3	3	3	3	3
<b>Jemen</b>	2011	2	2	3	2	3	2
<b>Jemen</b>	2013, 2013**	3	2	3	3	3	2
<b>Kenia</b>	2008	3	2	3	3	3	---
<b>Kenia</b>	2009	2	2	2	2	2	3

\*) Die fünf FZ-Projekte kofinanzierten maßgeblich zwei aufeinanderfolgende WFP-Einsätze ergänzt durch einen parallelen WFP-Einsatz und wurden deshalb gemeinsam bewertet. \*\*) Die zwei FZ-Projekte förderten maßgeblich dieselben zwei WFP-Einsätze und wurden deshalb gemeinsam bewertet. *Quelle: Evaluierungsberichte.*

### Bedarfsorientierte und konflikt-sensible Auswahl der Zielgruppe

Detaillierte Zielgruppen- und Konfliktanalysen wurden aufgrund der Eilbedürftigkeit nicht durchgeführt, das *do-no-harm*-Prinzip wurde jedoch befolgt.

Die Qualität der Auswahl der Begünstigten war in den evaluierten Projekten abhängig von Datenverfügbarkeit und institutionellen Kapazitäten.



#### Äthiopien:

Bedarfsabschätzung, Identifikation und Priorisierung der Zielregionen erfolgten auf Basis von Analysen der äthiopischen Regierung, in Abstimmung mit den humanitären Organisationen, anhand festgelegter Richtlinien und Auswahlkriterien sowie unter engem Monitoring.

#### Jemen 2008 und 2011:

Der Versuch, trotz Unterfinanzierung des Programms eine möglichst große Zielgruppe zu erreichen, führte zu einer zu knapp bemessenen Menge an Nahrungsmitteln pro Haushalt. Darüber hinaus wurden Empfänger nicht nach Ernährungsunsicherheit sondern anhand von Armutsdaten ausgewählt

### Zweckbindung der FZ-Mittel und Gefahr der Fehlallokation

Eine Zweckbindung der Mittel für bestimmte Komponenten, Regionen oder Zielgruppen wirkte sich negativ auf die Bewertung von Relevanz und Allokationseffizienz aus, zum einen aufgrund der Gefahr der Fehlallokation angesichts des schnellen Wandels der Bedarfe und zum anderen, da eine Zweckbindung im Sinne humani-

tärer Prinzipien nicht angemessen ist. Es wurde positiv bewertet, wenn die Flexibilität des WFP in der Reaktion auf akute Änderungen gegeben war.



#### Jemen 2013:

Die FZ-Mittel waren in Phase I für das Mädchenschulprogramm und bestimmte Komponenten, Empfängerkreise und Aktivitäten zweckgebunden, in Phase II für das saisonale Notfallsystem. Die Unterstützung für Binnenvertriebene und Geldtransfers wurden ausgeschlossen.

### Durchführung, Koordinierung und institutionelle Herausforderungen

Konsens bestand in den Ex-post-Evaluierungen darin, dass das WFP aufgrund der umfangreichen Expertise und Erfahrung sowie der bestehenden Strukturen unter den gegebenen Umständen der bestmögliche Kooperationspartner war. Die Schaffung eigener Strukturen wäre weder annähernd zeitnah, noch mit gleich hoher Effizienz möglich gewesen. Bestehende Strukturen wurden, soweit im schwierigen institutionellen Kontext möglich, genutzt.



#### Jemen 2011:

Um den Deckungsgrad der Ernährungskomponente zu erhöhen und die Schwächen des Gesundheitssystems auszugleichen, wurden die Kapazitäten der staatlichen Gesundheitszentren durch mobile Einheiten von NGOs ergänzt.

#### Jemen 2013:

Das WFP nutzte nationale Strukturen wie den *Social Welfare Fund* (SWF) sowie dezentrale Gesundheitseinrichtungen und Schulen, um das Programm umzusetzen. Durch die Kooperation mit dem SWF und die Nutzung bestehender Auswahlmechanismen und Verteilungsstrukturen konnten zwar Synergieeffekte erzielt werden. In der Umsetzung litt die Effektivität jedoch unter der geringen Nutzung der Gesundheitseinrichtungen durch die Zielgruppe. Mobile Kliniken wurden nicht wie geplant eingesetzt.

### Einsatz alternativer Transfermechanismen

Für Barmittel- und Gutscheinsysteme als Alternative zur Nahrungsmittelverteilung zeigen einige Studien im Vergleich zur Nahrungsmittelverteilung statistisch signifikant höhere Wirkungen auf. Diese sind jedoch – wie die Beispiele zeigen – nicht garantiert.



#### **Jemen 2011:**

Die pilothafte Ausgabe von Bargeld und Gutscheinen für Nahrungsmittel erwies sich als vorteilhaft hinsichtlich Kosteneffizienz und Nahrungsdiversität.

#### **Dschibuti:**

Für die Gutscheinausgabe entstanden Mehrkosten von 24 % im Vergleich zur Verteilung von Nahrungsmitteln, da sich aufgrund der Nahrungsmittelknappheit im Land lediglich der Verteilungsmechanismus änderte. Die Bereitstellung der Nahrungsmittel erfolgte weiterhin über das WFP, so dass zusätzliche Kosten für Aufbau und Betrieb des Gutscheinsystems anfielen, aber keine Kosten für Transport „eingespart“ wurden.

### **Versorgungsengpässe und Vermeidung von Versorgungs-lücken**

Kurze Beschaffungszeiten waren für eine effektive Krisenbekämpfung erfolgskritisch, die benötigte Zeit war jedoch eng mit der Nahrungsmittelverfügbarkeit sowie Planungs- und Logistikkapazitäten verbunden. Die FZ-Unterstützung des WFP tat sich positiv durch die zügige Bereitstellung der Mittel hervor.



#### **Dschibuti:**

Das WFP hielt Lagerkapazitäten vor, wodurch Versorgungsengpässe effektiv abgedeckt werden konnten. Um Verzögerungen beim Transport zu entlegenen Verteilstellen zu vermeiden, kontrahierte das WFP private Transportunternehmen und unterstützte staatliche Partner beim Aufbau von Transportkapazitäten.

#### **Jemen 2008:**

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 zur eingeschränkten Wirksamkeit beitrugen.

### **Eingeschränkte Wirksamkeit von Nahrungsergänzungsrationen**

Die erfolgreiche Behandlung mit präventiven Nahrungsergänzungsrationen und kurativen Spezialrationen hing von den Kenntnissen der Nutzer und den Kapazitäten des Gesundheitssystems ab, so dass die parallele Durchführung von Aufklärungskampagnen und die Stärkung von dezentralen Kapazitäten des Gesundheits-

systems erfolgskritisch waren.



#### **Jemen 2008 und 2011:**

Die Erholungs- und Abbruchraten in der Behandlung akut mangelernährter Kinder unter 5 Jahren blieben mit 36 % (Zielgröße: >75 %) und 38 % (Zielgröße: <15 %) deutlich hinter den Erwartungen zurück.

#### **Äthiopien 2011:**

Die Erholungsraten blieben aufgrund fehlender Kapazitäten der Gesundheitszentren und des Teilens von Rationen deutlich hinter den Erwartungen zurück.

#### **Kenia 2008:**

Aufgrund der mangelnden Kenntnisse und der erwarteten Umverteilung innerhalb der Haushalte wurden die Rationen höher angesetzt.

### **Nothilfecharakter und Nachhaltigkeitsanspruch**

Alle Projekte leisteten kurzfristige Hilfe in einer Notlage und hatten daher einen eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch. 11 von 12 evaluierten Projekten wiesen neben Elementen der humanitären Nothilfe auch Elemente einer entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe auf (z.B. Schaffung von Bewässerungssystemen) und schlugen mit ihrer kurz- bis mittelfristigen Orientierung eine Brücke von der Nothilfe hin zur längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit.

Während Ernährungshilfe durch strukturelle und resilienzstärkende Maßnahmen durchaus sinnvoll flankiert werden kann, ist eine akute Krise nicht immer der richtige Zeitpunkt für die Entwicklung dieser Maßnahmen. In den evaluierten Projekten erfolgten resilienzstärkende Maßnahmen über bestehende (staatliche) Programme oder Institutionen und in deutlich kleinerem Umfang als bei typischen strukturellen FZ-Maßnahmen. Teils wurde der Umfang der Aktivitäten im Projektverlauf zugunsten von Nothilfemaßnahmen reduziert.



#### **Kenia 2008 und 2009:**

Das Programm arbeitete mit kleinen Infrastrukturmaßnahmen auf die Überwindung der wiederkehrenden Ernährungs-krisen hin. Diese wurden partizipativ und in Zusammenarbeit mit technischen Experten ausgewählt, was zu Akzeptanz, Nutzung und Nachhaltigkeit beitrug.

#### **Dschibuti:**

Durch *Food for Assets*-Maßnahmen wurden 1.715 km ländliche Straßen rehabilitiert und 24.105 Siedlungen gegen die Auswirkungen zukünftiger Schocks gestärkt (z.B. durch den Bau von Brunnen, die Rehabilitation von kleinen Dämmen und Erosionsschutzmaßnahmen).

So lässt sich das folgende **vorläufige Fazit** ziehen:

1. Wahl und Gestaltung der Komponenten waren mit deutlichen *Trade-Offs* verbunden (bspw. Rationserhöhung in Antizipation einer Umverteilung versus Deckungsgrad).
2. Obwohl in Ansätzen gelungen, war es sehr schwierig, Nothilfe mit Prävention zu verbinden.
3. Erfolgsfaktoren und Herausforderungen waren sowohl in den unterschiedlichen Ländern als auch in den Projekten und Projektphasen extrem kontextabhängig. Es bestanden große Unterschiede in den Ursachen der Krisen, in den Engpässen und im Erfolg der Ansätze und Instrumente (bspw. war die Gutscheinausgabe im einen Land mit Kostenvorteilen und im anderen Land mit Mehrkosten verbunden).



#### **Bildnachweis**

Titelbild: gettyimages.com,  
Fotograf: Korhan Hasim Isik



#### **Kontakt**

KfW Bankengruppe  
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank  
Palmengartenstraße 5-9  
60325 Frankfurt am Main, Germany  
Telefon 069 7431 - 0  
Telefax 069 7431 - 2944  
[fz-evaluierung@kfw.de](mailto:fz-evaluierung@kfw.de)  
[www.kfw.de](http://www.kfw.de)