



Brüssel, den 11.4.2013
COM(2013) 194 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Abschlussbericht über die Durchführung der EU-Nahrungsmittelfazilität

{SWD(2013) 107 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Abschlussbericht über die Durchführung der EU-Nahrungsmittelfazilität

LISTE DER AKRONYME

AFSI	L'Aquila Food Security Initiative (Ernährungssicherheitsinitiative von L'Aquila)
AGIR Sahel	Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (Globale Allianz für die Resilienz-Initiative im Sahel)
AU-IBAR	African Union Interafrican Bureau for Animal Resources (Afrikanische Union – Interafrikanisches Büro für Tiere und tierische Erzeugnisse)
DEVCO	Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit - EuropeAid
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)
NRO	Nichtregierungsorganisation
SHARE	Supporting Horn of Africa Resilience (Unterstützung der Resilienz am Horn von Afrika)
SWD	Staff Working Document (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen)
UN	Vereinte Nationen
UNHLTF	United Nations High-Level Task Force (Hochrangige UN-Taskforce)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency (Hilfswerk der Vereinten Nationen)
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm)

1. EINLEITUNG

Im Jahr 2008 kam es zur Umkehr des langfristigen Trends sinkender Nahrungsmittelpreise und damit zu einem drastischen Anstieg der Preise bei den Grundnahrungsmitteln. Als Folge davon sahen sich **mehr als 100 Mio. Menschen in den Entwicklungsländern schlagartig mit Hunger konfrontiert**. Hohe und stark schwankende Nahrungsmittelpreise führten zur Verschärfung der Ernährungsunsicherheit, insbesondere für die schwächsten Bevölkerungsgruppen, und trugen zu Hungerrevolten in mehreren Ländern bei.

Auf dem G8-Gipfel im Juli 2008 kündigte die Kommission ihre Absicht an, eine **mit 1 Mrd. EUR ausgestattete Nahrungsmittelfazilität einzurichten, um in großem Maßstab die Folgen der Nahrungsmittelpreiskrise angehen zu können**, und die Hilfe im Rahmen der bestehenden Instrumente¹ aufzustocken, um den aus diesem wirtschaftlichen Schock resultierenden Bedarf zu decken. Die Einrichtung der Nahrungsmittelfazilität („Krisenreaktionsfazilität zur Bewältigung des drastischen Anstiegs der Nahrungsmittelpreise in den Entwicklungsländern“) erfolgte am 16. Dezember 2008.

Als **erste großangelegte finanzielle Abhilfemaßnahme** gegen die Nahrungsmittelkrise trug die EU-Nahrungsmittelfazilität zur Verbesserung der internationalen Koordinierung im Rahmen der Vereinten Nationen und der G8 bei. Sie ergänzte den Beitrag der Kommission zur Ernährungssicherheitsinitiative von L’Aquila (AFSI) in Höhe von 3,9 Mrd. USD. Die AFSI wurde im Juli 2009 von den G8-Staats- und Regierungschefs ins Leben gerufen und mit 22 Mrd. USD ausgestattet. Sie sollte über einen Zeitraum von drei Jahren zur Unterstützung der Ernährungssicherheit und der nachhaltigen Landwirtschaft in den Entwicklungsländern beitragen. Aufbauend auf diesem Engagement hat die EU in jüngster Zeit **als Reaktion auf die gravierenden Nahrungsmittelkrisen am Horn von Afrika und in der Sahelzone zwei neue Initiativen** (SHARE² und AGIR³ Sahel) **eingeleitet**. Darüber hinaus hat die Kommission eine neue Politik zur Stärkung der Resilienz der schwächsten Bevölkerungsgruppen und Gemeinschaften gegenüber künftigen Krisen angenommen⁴.

In den **drei Jahren von 2009 bis 2011 lag der Schwerpunkt der Maßnahmen im Rahmen der EU-Nahrungsmittelfazilität auf der Übergangsphase zwischen der Soforthilfe und der mittel- bis langfristig angelegten Entwicklungshilfe**. Ziel dabei war es,

- eine positive Angebotsreaktion der Landwirtschaft in den Zielländern und -regionen zu fördern,
- im Einklang mit den globalen Zielen der Ernährungssicherheit, einschließlich der UN-Standards für Ernährungsanforderungen, die negativen Auswirkungen der stark schwankenden Nahrungsmittelpreise auf die lokale Bevölkerung zu mindern und
- die Produktionskapazitäten des Agrarsektors zu stärken und die Politikgestaltung in diesem Sektor zu verbessern, um die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu fördern.

Vor dem Hintergrund dieser Ziele kamen drei Kategorien von Maßnahmen für eine Förderung in Betracht: **Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und Dienstleistungen, Maßnahmen zur Schaffung von Sicherheitsnetzen**

¹ Der FLEX-Mechanismus „Verwundbarkeit“ (500 Mio. EUR), der Finanzrahmen B des Europäischen Entwicklungsfonds (185,9 Mio. EUR), das thematische Programm „Ernährungssicherheit“ (50 Mio. EUR) und ECHO (210 Mio. EUR).

² Supporting Horn of Africa Resilience (Unterstützung der Resilienz am Horn von Afrika).

³ Alliance globale pour l’Initiative Résilience – Sahel (Globale Allianz für die Resilienz-Initiative im Sahel).

⁴ COM(2012) 586.

sowie andere **Maßnahmen kleineren Umfangs zur Produktionssteigerung** unter Berücksichtigung der landesspezifischen Bedürfnisse.

Dieser Bericht bietet neben Informationen über die einzelnen Durchführungsmaßnahmen, die Ergebnisse, die voraussichtlichen Wirkungen und die wichtigsten Erkenntnisse auch Empfehlungen darüber, wie die derzeitigen und künftigen Ernährungssicherungsprogramme der EU verbessert werden können.

Der Mitteilung beigelegt ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die weitere Einzelheiten zu den getroffenen Maßnahmen und ihren kurzfristigen Auswirkungen enthält⁵.

2. PROGRAMMIERUNG UND DURCHFÜHRUNG

Im März 2009 legte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen **Gesamtplan für die Durchführung** der Nahrungsmittelfazilität mit einer Liste der Empfängerländer und Angaben zur geplanten Mittelverteilung zwischen den förderfähigen Ländern vor. Der Plan sah die folgende vorläufige Mittelaufteilung vor: i) Zuteilung von 920 Mio. EUR an 50 anhand indikativer Kriterien ausgewählte Länder, ii) Bereitstellung von 60 Mio. EUR für Maßnahmen auf regionaler Ebene in Afrika und iii) Zurückstellung von 20 Mio. EUR für Unterstützungsmaßnahmen.

Die **Mittel wurden bis Mai 2010 vollständig gebunden**. Der rasche Genehmigungsprozess ist vor allem auf die Einrichtung einer Taskforce durch die Kommission, die Verwendung beschleunigter Verfahren und die Flexibilität des Europäischen Parlaments zurückzuführen, das verkürzte Fristen für die Ausübung seines Kontrollrechts akzeptierte.

Während der Großteil der Maßnahmen wie geplant durchgeführt werden konnte, wurden im Laufe der Durchführung einige **Änderungen am Gesamtplan vorgenommen, die sich auf 5,2 % der Gesamtmittelausstattung der Nahrungsmittelfazilität beliefen**⁶. In den Komoren konnten keine Maßnahmen durchgeführt werden, während bei einigen anderen Ländern (z. B. Madagaskar, Guinea, São Tomé und Príncipe) die Mittelzuweisungen reduziert oder (z.B. Sambia) erhöht wurden. Die Budgethilfeprogramme konnten zwar nicht wie ursprünglich vorgesehen durchgeführt werden⁷, **die über NRO und Agenturen der EU-Mitgliedstaaten abgewickelte Unterstützung wurde jedoch im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen aufgestockt**.

Die **meisten Maßnahmen wurden im Jahr 2011 abgeschlossen**, einige jedoch erst im ersten Halbjahr 2012⁸. Bis zum 31. Dezember 2010 wurden die Mittel der EU-Nahrungsmittelfazilität durch den Abschluss von **insgesamt 179 Verträgen und Vereinbarungen über 232 Projekte** vergeben⁹. Die Budgethilfe und die gemeinsamen Projekte mit internationalen und regionalen Organisationen wurden, wie auch die Unterstützungsmaßnahmen, von DEVCO zentral verwaltet, während die Verwaltung von Projekten, die in Zusammenarbeit mit NRO und Agenturen der Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, im Januar 2010 auf die EU-Delegationen übertragen wurde. Die Kommission **zahlte nahezu 100% des Gesamtbetrags von 983,7 Mio. EUR** (mit Ausnahme der

⁵ SWD(2013)107.

⁶ SWD(2013)107.

⁷ Die Budgethilfeprogramme für die Komoren, Madagaskar, Niger, Äthiopien und Sambia wurde gegenüber der ursprünglichen Planung gekürzt.

⁸ Für eine sehr kleine Anzahl von Projekten gewährte die Kommission aufgrund einer späteren Mittelumschichtung zugunsten eines besonders erfolgreichen Projekts (Sambia) oder schwieriger Rahmenbedingungen (Mali, Jemen, Afghanistan und Kirgisistan) eine Fristverlängerung bis 31. Dezember 2012.

⁹ Mit Ausnahme von 5,8 Mio. EUR für Sambia, die erst im Jahr 2011 vertraglich vergeben wurden.

Unterstützungsmaßnahmen) **aus**. Diese hohe Auszahlungsrate wurde durch die Verwendung beschleunigter Verfahren, eine genaue Überwachung und durch Flexibilität bei der Umverteilung von Mitteln erreicht.

In der einschlägigen Verordnung war die Rückstellung von maximal 2% der Mittel der EU-Nahrungsmittelfazilität (d. h. maximal 20 Mio. EUR) für **Unterstützungsmaßnahmen** (u. a. Einstellung von Zeitbediensteten in den EU-Delegationen, Monitoring, Rechnungsprüfung, Evaluierung, Studien, Konferenzen und technische Hilfe) vorgesehen. Letzten Endes wurden **17,3 Mio. EUR für diese Zwecke ausgegeben**. Neben dem Rückgriff auf Unterstützungsmaßnahmen stellte die Kommission durch Personalumschichtungen innerhalb der Zentrale 10 Stellen für die Einrichtung dieser Initiative bereit.

3. MONITORING, AUDIT UND EVALUIERUNG

Die Durchführung der Nahrungsmittelfazilität wurde eng überwacht: Insgesamt **176 Projekte** (mehr als 75% der aus Mitteln der Nahrungsmittelfazilität finanzierten Projekte) **wurden im Rahmen des ergebnisorientierten Monitoringsystems überwacht**. Im Anschluss daran wurden 236 Monitoringberichte von externen Experten erstellt, von Kommissionsmitarbeitern in Brüssel und in den EU-Delegationen ausgewertet und, in den meisten Fällen, sowohl an die Durchführungspartner als auch an die Behörden des betreffenden Landes weitergeleitet.

Die Ergebnisse waren gut: 70% der Projekte wurden mit „sehr gut“ oder „gut“ benotet, während bei 23 % „Probleme“ und nur bei 7 % „gravierende Probleme“ festgestellt wurden¹⁰. **Diese Ergebnisse stimmen weitgehend mit den durchschnittlichen Monitoringergebnissen für die im Jahr 2011 bewerteten EU-Projekte überein¹¹**. Während der Laufzeit eines Projekts wurde zu einem späteren Zeitpunkt häufig eine zweite Monitoringmission durchgeführt, um die Fortschritte bei der Durchführung und bei der Umsetzung der in den Berichten ausgesprochenen Empfehlungen zu prüfen.

Auch die Durchführungspartner legten **regelmäßige Fortschrittsberichte und Abschlussberichte** vor¹². Mit diesen Partnern wurden Besuche vor Ort und regelmäßige Koordinierungstreffen durchgeführt. Die Gesamtheit der Monitoringdaten wurde in einem globalen **Anzeiger („Scoreboard“)** erfasst, der als interaktives Managementinstrument zur Aktualisierung - in Echtzeit - der Monitoringinformationen in der Kommission und den Delegationen konzipiert ist.

Unabhängige Evaluierungen wurden auf drei Ebenen vorgenommen: i) **auf Projektebene** bei Projekten, die von internationalen Organisationen, NRO und Agenturen der Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, ii) **auf der Ebene der Durchführungspartner** (z. B. FAO¹³, AU-IBAR) und iii) **auf globaler Ebene**, d. h. im Hinblick auf die EU-Nahrungsmittelfazilität¹⁴ insgesamt. In den Jahren 2011 und 2012 wurde nach der Evaluierungsmethodik der Kommission eine Abschlussequwertung der EU-Nahrungsmittelfazilität durchgeführt. Sie ergab vor allem, dass die Kommission die Nahrungsmittelfazilität effizient und effektiv durchgeführt hatte, die Maßnahmen relevant

¹⁰ Die Abschlussberichte über das ergebnisorientierte Monitoring könnten auf der DEVCO-Website eingesehen werden.

¹¹ Jahresbericht 2012 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union und die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2011 SWD(2012) 242 final.

¹² Aggregierte Daten aus diesen Berichten sind Abschnitt 4 „Ergebnisse und voraussichtliche Auswirkungen“ zu entnehmen.

¹³ „European Union Food Facility. Foundations for future action. FAO Initial Review of Selected Projects“. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/EuFF_web.pdf

¹⁴ Nahrungsmittelfazilität- Abschlussequwertung http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/food_intro_en.htm

waren und die Projekte sich eindeutig positiv auf die Begünstigten ausgewirkt hatten. Allerdings wurde darin angemerkt, dass ein längerer Durchführungszeitraum und ein enger gefasster geographischer Geltungsbereich die Wirkung der Maßnahmen noch verstärkt hätten. Zudem hat der Europäische Gerichtshof vor kurzem einen Sonderbericht über die Wirksamkeit der EU-Hilfe für die Ernährungssicherung in Afrika südlich der Sahara vorgelegt, in dem u. a. empfohlen wird, dass die EU die Einrichtung eines ständigen Mechanismus zur Bewältigung der Folgen potenzieller künftiger Ernährungskrisen in den Entwicklungsländern prüft¹⁵.

4. ERGEBNISSE UND VORAUSSICHTLICHE AUSWIRKUNGEN

Trotz ihrer kurzen Laufzeit kam die Nahrungsmittelfazilität **mehr als 59 Mio. Menschen unmittelbar und 93 Mio. Menschen, mittelbar zugute**¹⁶. Die Maßnahmen wurden an der Politik und den Prioritäten der Partnerländer ausgerichtet und unter Achtung der **Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz mit anderen EU-Instrumenten zur Ernährungssicherung** wie dem thematischen Programm „Ernährungssicherheit“ und den einschlägigen Programmen der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber durchgeführt.

Mehr als **65% der Maßnahmen dienten zur Verstärkung bereits laufender Interventionen**, wobei die zusätzlichen Mittel über die bestehenden Durchführungsstrukturen bereitgestellt wurden, wo immer dies möglich und angebracht war. Dieser Ansatz ermöglichte eine **rasche Reaktion und war der kurzen Laufzeit der Nahrungsmittelfazilität angemessen**. Da die Nahrungsmittelfazilität als Teil der von der hochrangigen UN-Taskforce (UNHETF) koordinierten Reaktion auf die Krise der Nahrungsmittelpreise konzipiert war, wurden die Mittel zu **60 % über UN-Sonderorganisationen bereitgestellt**.

Die **umfassende Präsenz dieser Sonderorganisation vor Ort ermöglichte eine rechtzeitige und maßgeschneiderte Reaktion** und garantierte damit die hohe Sichtbarkeit der Nahrungsmittelfazilität auf Länderebene. Die Nahrungsmittelfazilität hat auch maßgeblich zur **Stärkung der Partnerschaften zwischen der Kommission und den in Rom ansässigen UN-Sonderorganisationen**¹⁷ beigetragen. Dies führte letztendlich zur Unterzeichnung einer Absichtserklärung über die Schaffung eines Rahmens für die programmatische Zusammenarbeit im Bereich Ernährungssicherheit und Ernährung¹⁸. An der Durchführung der Maßnahmen waren auch **mehr als 425 nichtstaatliche Akteure** beteiligt, bei denen es sich größtenteils um lokale Organisationen mit Sitz im jeweiligen Land handelte. Mehr als zwei Drittel von ihnen erhielten ihre Aufträge von UN-Sonderorganisationen, die restlichen 124 von der Kommission im Rahmen einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen.

Nachstehend werden die wichtigsten Erfolge, Ergebnisse und kurzfristigen Auswirkungen der Maßnahmen im Rahmen der Nahrungsmittelfazilität beschrieben und zwar für jede der drei in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmenarten.

¹⁵ Special Report n°1: Effectiveness of European Union Development Aid for food Security in Sub-Saharan Africa. 2012. Europäischer Rechnungshof.

¹⁶ Diese Zahlen schließen weder die Budgethilfemaßnahmen noch die Maßnahme regionaler Organisationen ein.

¹⁷ FAO, WFP und IFAD.

¹⁸ Absichtserklärung - Programmatische Zusammenarbeit im Bereich Ernährungssicherheit und Ernährung, unterzeichnet von der FAO, dem WFP, dem IFAD und der Kommission am 27. Juni 2011.

4.1. Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und Dienstleistungen

Beim Großteil der Maßnahmen im Rahmen der Nahrungsmittelfazilität (62%) lag der **Schwerpunkt auf der Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion von Kleinbauern und/oder auf der Verbesserung des Zugangs von Kleinbauern zu Betriebsmitteln**. Die Verteilung landwirtschaftlicher Betriebsmittel bildete die wichtigste Komponente der von der FAO und NRO durchgeführten Projekte. Insgesamt 124 600 Tonnen zertifiziertes und verbessertes Saatgut und 950 000 Tonnen Düngemittel wurden an die begünstigten Kleinbauern verteilt. Die größte Herausforderung in diesem Bereich war die Erfüllung spezifischer Anforderungen des Agrarkalenders trotz der verbindlichen Beschaffungsverfahren und der begrenzten Verfügbarkeit auf dem lokalen Markt. Nach Angaben der Durchführungspartner führten die verschiedenen Projekte zu einer **durchschnittlichen Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion um 50 %** (bei einer Spanne zwischen 20 % und 100 %) und zu einer **durchschnittlichen Erhöhung des jährlichen Einkommens der Haushalte um fast 290 EUR** (bei einer Spanne zwischen 40 und 2100 EUR).

In Guatemala ist es der FAO und dem WEP gemeinsam gelungen, die landwirtschaftliche Produktivität und die Vermarktungskapazität von 14 000 Kleinbauern zu steigern bzw. auszubauen. In Alta Verapaz stieg die Produktivität beim Maisanbau von durchschnittlich 2,1 t/ha auf durchschnittlich 3,5 t/ha. Die Haushalte erzeugten im Schnitt einen Überschuss von 20 %, da einige Erzeuger ein hohes Maß an Organisation erreichen und internationale Qualitätsstandards erfüllen konnten.

Auch durch Projekte für **Tierhalter, die die Bereitstellung von insgesamt 834 000 Tieren** (Rinder, Ziegen, Schweine und Geflügel) vorsahen, wurde die landwirtschaftliche Produktion erhöht. Einen weiteren wichtigen Beitrag zur Produktivitätssteigerung leisteten Maßnahmen zur **verstärkten Mechanisierung der Landwirtschaft** (in Sambia z. B. wurde die Gleichstellung der Geschlechter durch den Einsatz leichterer Saatgeräte anstelle von schweren Pflugscharen gefördert, da Anpflanzung und Unkrautbekämpfung traditionell als „Frauenarbeit“ gelten) und Tierimpfungsprogramme zur **Senkung der Tiersterblichkeit**.

Das Interafrikanische Büro für Tiere und tierische Erzeugnisse der Afrikanischen Union (AU-IBAR) führte das Projekt „Impfungen zur Eindämmung kaum beachteter Tierkrankheiten in Afrika“ (VACNADA) in 28 afrikanischen Ländern südlich der Sahara durch. Insgesamt **44,6 Millionen Tiere wurden gegen vier übertragbare Tierkrankheiten geimpft**. Dadurch konnte die Inzidenz dieser Krankheiten in den Zielgebieten drastisch gesenkt werden. Dank der **durch dieses Impfprogramm erhöhten Immunität ihrer Tiere waren die Tierhalter** (vor allem die Kleinbauern, die sich sonst die Impfungen nicht hätten leisten können) **in der Lage, ihren Tierbestand zu erhalten, überschüssige Tiere zu verkaufen und mit den erzielten Einnahmen Haushaltskosten und unvorhergesehene Ausgaben zu decken**.

Durch die Lieferung von Ausrüstungen, die Modernisierung der impfstoffproduzierenden Laboratorien und Schulungen zur Verbesserung der Veterinärdienste trug das Projekt auch zur Steigerung der Produktionskapazität (in einigen Fälle um 100 %) und zur Verbesserung der Qualität ausgewählter Impfstoffe bei.

Bei den meisten Projekten wurde die Lieferung von **Saatgut/Düngemitteln oder Tieren durch die Verteilung von Geräten, Impfstoffen und Agrarmaschinen** ergänzt. Mehr als 88 000 Maschinen und Nachernteanlagen wurden für die Begünstigten bereitgestellt. Partnerschaften mit dem Privatsektor, insbesondere mit lokalen Agrarhändlern, trugen nicht nur zur **verbesserten Verfügbarkeit von Betriebsmitteln bei, sondern verliehen auch der lokalen Wirtschaft Impulse**. Bei verschiedenen Projekten ging es um die Diversifizierung der Produktion (z. B. Gartenbau in Bangladesch, Kleintierhaltung in Tansania, oder Aquakultur und mittelgroßer Mehlbananen- und Obstbau in Haiti), um den Begünstigten **Zugang zu einer stärker diversifizierten Ernährung** zu verschaffen. Darüber hinaus trugen die Projekte auch zur erhöhten Produktion für den Markt bei, was Haushalte, die bis dahin

von der Subsistenzwirtschaft gelebt hatten, in die Lage versetzte, in kleinerem Umfang Bargeldeinnahmen zu erwirtschaften.

Beim Projekt „Selbsthilfe Afrika“ in **Äthiopien** konnte durch die Lieferung von 606 t verbessertem Saatgut, 29 t Tierfuttermitteln, 278 000 Tierarzneimitteln (Antibiotika und Wurmmitteln) und Maschinen (Saatgutreiniger, Bewässerungspumpen, Molkereigeräte) und den Bau von 16 Saatgutlagern die **Agrarproduktion von 17 500 Haushalten um 35 % gesteigert werden. Das jährliche Einkommen der Begünstigten stieg um ca. 290 EUR bis 1 500 EUR.**

Die Maßnahmen dienten dem **Aufbau von Kapazitäten als Mittel zur Unterstützung einer nachhaltigen Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität.** Der Kapazitätenaufbau ging mit einer ganzen Reihe weiterer Maßnahmen, einschließlich der Schulung der Landwirte in Agrar- und Bewässerungstechniken, einher und war auch auf die Steigerung der Leistungsfähigkeit lokaler Bauerngruppen und Erzeugervereinigungen ausgerichtet. Zudem zielten die Schulungsmaßnahmen nicht nur auf Landwirte ab, sondern auch auf Staatsbeamte und andere Beteiligte. **Fast 2,5 Mio. Menschen haben an den verschiedenen Schulungsmaßnahmen teilgenommen.** Verschiedene Beratungstechniken (z. B. Feldschulungen und der Einsatz von Multiplikatoren) wurden eingesetzt, um u. a. durch Felddemonstrationen die Landwirte in Fragen wie nachhaltige Produktionssteigerung, gute landwirtschaftliche Praxis, Bodenerhaltung und Bodenfruchtbarkeitspflege, kleinflächige Bewässerung, Diversifizierung der Anbaukulturen usw. wirksam zu beraten.

In **Sambia** wurde durch einen verbesserten Zugang zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und die Förderung einer auf Bodenerhaltung ausgerichteten Landwirtschaft eine Steigerung der Nahrungsmittelproduktion erreicht. Bei Feldschulungen gaben insgesamt 400 landwirtschaftliche Berater ihr Fachwissen jeweils an 28 als Multiplikatoren ausgewählte Landwirte weiter, die wiederum jeweils 15 weitere am Programm beteiligte Landwirte schulten. Auf diese Weise konnten knapp 180 000 Landwirte erreicht werden.

Die Verbreitung von Methoden der auf Bodenerhaltung ausgerichteten Landwirtschaft führte im Schnitt zu einer **Steigerung der Maisproduktion um 30% - von 2 t/ha auf 2,6 t/ha.** Als Folgemaßnahme zur Bereitstellung von 16,9 Mio. EUR für dieses Projekt aus Mitteln der Nahrungsmittelfazilität ist geplant, einen weiteren Beitrag in Höhe von 11,1 Mio. EUR (zulasten des Europäischen Entwicklungsfonds) zu leisten, um die weitere Verbreitung der Grundsätze einer auf Bodenerhaltung ausgerichteten Landwirtschaft in Sambia zu fördern.

4.2. Schaffung von Sicherheitsnetzen und Maßnahmen zur verbesserten Ernährung

Dem Aufbau von Sicherheitsnetzen dienende Maßnahmen, für die rund 138 Mio. EUR bereitgestellt wurden, halfen den Begünstigten bei der Bewältigung der Auswirkungen der hohen Nahrungsmittelpreise. Dabei handelte es sich zumeist um Cash/Food-for-Work-Projekte und Gutscheinprogramme. Die arme Bevölkerung des ländlichen Raums (und manchmal auch die arme Stadtbevölkerung) hat von Maßnahmen zur Schaffung von Sicherheitsnetzen (z. B. Programm für produktive Sicherheitsnetze in Äthiopien) und von Cash/Food-for-Work-Projekten“ (z. B. Sierra Leone, Pakistan) profitiert. Die Maßnahmen zur Schaffung von Sicherheitsnetzen wurden entweder von Partnern, die wie z. B. die Weltbank, UNRWA und das WFP über Erfahrung bei der Verteilung von Bargeld oder Nahrungsmitteln verfügten, oder von NRO durchgeführt. Von den über NRO bereitgestellten Mitteln wurde ein Viertel (57 Mio. EUR) für Cash-for-Work-Programme verwendet.

Das zusätzliche Einkommen aus diesen Maßnahmen hat in den meisten Fällen den Begünstigten dabei geholfen, die Folge der Nahrungsmittelpreiskrise zu überwinden. In einigen Fällen konnten die Begünstigten damit auch die Auswirkungen von Naturkatastrophen besser bewältigen, von denen sie während der Laufzeit der Nahrungsmittelfazilität heimgesucht wurden (Dürren, Überschwemmungen). Darüber hinaus stärkte dieses Einkommen die Resilienz der ärmsten Haushalte und verhinderte den Verkauf ihrer Produktionsmittel (Tiere, Maschinen). Damit waren diese Haushalte in der Lage, nach der Krise ihre Lebensbedingungen zu verbessern.

In **Bangladesch** kamen Food/Cash-for-Work-Programme, bei denen 121 000 marginalisierte oder landlose Landarbeiter während der „mageren“ Zeit vor der Ernte eine kurzfristige Beschäftigung erhielten, insgesamt 607 000 Menschen zugute. **Darüber hinaus wurden 989 überschwemmungssichere Böschungen, Zufahrtstraßen, Saatgutbetten und Bewässerungsanlagen gebaut oder rehabilitiert und damit 1,7 Mio. Menschen besser geschützt.**

In besonderen Einzelfällen wurden Nahrungsmittel im Rahmen von Food-for-Work-Programmen oder als Nahrungsmittelhilfe an die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen verteilt. So verteilte das UNRWA 34 500 t Nahrungsmittel in den besetzten palästinensischen Gebieten und das WFP 96 600 t Nahrungsmitteln in Ländern, die gebietsweise unter gravierender Nahrungsmittelknappheit litten (z. B. Pakistan, Bangladesch, und Guatemala).

Mehr als ein Drittel (37%) der Projekte umfasste Maßnahmen zur Gewährleistung einer ausgewogenen Ernährung Damit trugt die Nahrungsmittelfazilität zur Verbesserung des Ernährungszustands der bedürftigsten Menschen, insbesondere von Kindern, bei. Mehrere Maßnahmen richteten sich speziell auf Kinder bis 6 Jahre, Schwangere und stillende Mütter, um sie gegen die Auswirkungen der Nahrungsmittelkrise zu schützen. In Niger, Mali und Liberia beispielsweise wurden mehr als 25 000 t Spezialnahrung und Millionen von Vitamintabletten verteilt und 141 000 Menschen, zumeist Mütter sowie medizinisches und paramedizinisches Personal, in Methoden zur Verbesserung der Ernährungsqualität ausgebildet.

In **Mali** erhielten mehr als 11 Mio. Kinder im Alter von 6 bis 59 Monaten Vitamin-A-Zusätze. In **Niger** kamen Programme zur Sensibilisierung von Müttern hinsichtlich der Prävention von Unterernährung insgesamt 1 300 000 Kindern zugute. In **Guatemala** erhielten 100 000 Kinder im Alter von 6 bis 36 Monaten und 50 000 Schwangere und stillende Mütter zusätzliche Nahrungsmittelrationen und 8000 Subsistenzbauern Nahrungsmittelrationen als Gegenleistung für die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen.

4.3. Andere Maßnahmen kleineren Umfangs zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion

Viele der Projekte umfassten auch andere Komponenten, die darauf ausgerichtet waren, durch Angehen von Problemen wie Nachernteverluste, Wasserverfügbarkeit und Erhaltung der Wasserressourcen sowie Marktzugang die Produktivität zu steigern. Eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von insgesamt 315 350 ha wurde rehabilitiert oder bewässert und 13 656 Deiche, große und kleine Staudämme sowie Straßen (hauptsächlich Zubringerstraßen) mit einer Gesamtlänge von mehr als 10 600 km wurden gebaut oder rehabilitiert. Zu den sonstigen Maßnahmen kleineren Umfangs zählten u. a. die Bereitstellung von Mikrokrediten und der Bau von Saatgutzentren und Forschungseinrichtungen.

Im **Norden Afghanistans** nahmen 4880 Familien an einem Cash-for-Work-Programm im Bereich Infrastruktur und Bewässerung teil, das **zum Bau bzw. zur Rehabilitierung von Straßen auf einer Gesamtlänge von 107 km und zur Anlage von Bewässerungskanälen mit einer Gesamtlänge von 1057 km führte. Darüber hinaus wurde eine Fläche von 3164 ha für die Landwirtschaft nutzbar gemacht.** Dies trug zur Produktivitätssteigerung und zur Verbesserung des Zugangs zu Dörfern und Märkten, insbesondere im Winter, bei. Von der instandgesetzten oder neu gebauten Infrastruktur und den Maßnahmen zum Hochwasserschutz profitierten 218 000 Menschen, und inzwischen haben weitere 6500 Familien Zugang zu sauberem Trinkwasser.

Die restlichen Maßnahmen entfielen auf Bereiche wie Fischerei (Kambodscha, Philippinen, Guinea (Conakry), Mosambik), städtische Landwirtschaft (Kenia), Unterstützung bei der Politikformulierung (Nepal), Saatgutvermehrung (Burkina Faso, Niger, Nepal, Mosambik) oder auf Bodenerhaltung gerichtete Landwirtschaft (Sambia).

Die Nahrungsmittelfazilität hat sich positiv auf das Leben der **mehr als 59 Millionen direkt Begünstigten ausgewirkt, indem die nachhaltige landwirtschaftliche Produktion von Kleinbauern gesteigert, die Nachernteverluste verringert und der Marktzugang verbessert wurden.** Die Maßnahmen trugen zur Stärkung der Kapazitäten von Kleinbauern

im Hinblick auf Land, Vieh und Wasserwirtschaft und damit zur Erhöhung und Diversifizierung ihres Einkommens bei. Außerdem leistete die Nahrungsmittelfazilität einen **Beitrag zur Erleichterung des Zugangs zu Nahrung und damit zur Verbesserung der Ernährungslage der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, insbesondere von Frauen und Kindern.**

5. WICHTIGSTE ERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN

Erkenntnisse

1. Die EU hat ihre Fähigkeit zur Einrichtung und effektiven Durchführung der mit 1 Mrd. EUR ausgestatteten Nahrungsmittelfazilität unter Beweis gestellt. Mit diesem mutigen Schritt hat sich die **EU im Hinblick auf nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherheit an die Spitze der Gebergemeinschaft gesetzt.** Sie ist seitdem der größte Geber im Bereich der Ernährungssicherheit, die dank der Ernährungssicherheitsinitiative von L'Aquila und der G8-Initiative „New Alliance for Food and Nutrition Security“ weiterhin oben auf der internationalen Tagesordnung steht.
2. Die erfolgreiche Durchführung der Nahrungsmittelfazilität ist im Wesentlichen auf **ihre zügige Einrichtung, ihren Umfang und vor allem ihre Flexibilität** zurückzuführen. Die Schaffung zweier Taskforces durch die Kommission bzw. die Vereinten Nationen, die speziell mit der Mobilisierung des benötigten Personals und Fachwissen beauftragt waren, spielte dabei eine zentrale Rolle.
3. Das Hauptziel bestand darin, **rasch zur Bewältigung der Folgen – und nicht der Ursachen – der Nahrungsmittelkrise beizutragen.** Allerdings hat die Nahrungsmittelfazilität auch die Fähigkeit armer Menschen und Gemeinschaften zur Bewältigung künftiger Krisen gestärkt. Dies hat sich positiv ausgewirkt, da sich **viele Länder in Sub-Sahara-Afrika seitdem mit weiteren Nahrungsmittelkrisen konfrontiert sahen, die auf eine Vielzahl miteinander verflochtener Faktoren** wie Armut, klimabedingte Naturkatastrophen, hohe und stark schwankende Nahrungsmittelpreise, Druck auf natürliche Ressourcen (einschließlich unangemessener Grundbesitzverhältnisse), rasches Bevölkerungswachstum, fragile Staatsführung und politische Instabilität zurückzuführen waren. Darüber hinaus werden die am stärksten gefährdeten Menschen, vor allem in der Sahelzone und am Horn von Afrika, immer häufiger und immer stärker den Auswirkungen dieser Faktoren ausgesetzt sein.
4. Die Ausrichtung der Nahrungsmittelfazilität auf die Steigerung der Agrarproduktion löste eine positive Angebotsreaktion auf lokaler Ebene aus. Für die Partnerländer können solche Maßnahmen allerdings nicht die Notwendigkeit ersetzen, **die eigene langfristige Unterstützung für Ernährungssicherung und nachhaltige Landwirtschaft zu verstärken.**
5. Die Erreichung der Programmziele war - bedingt durch den relativ kurzen Durchführungszeitraum - mitunter schwierig. Wie bei SHARE und AGIR bereits der Fall, muss die **Verbindung zwischen kurz- und mittel- bis langfristigen Maßnahmen verbessert werden.**
6. Darüber hinaus waren die Maßnahmen im Rahmen der Nahrungsmittelfazilität **schwerpunktmäßig auf die Verfügbarkeit von und den Zugang zu Nahrungsmitteln ausgerichtet.** Während in vielen Partnerländern schon der Zugang zu Nahrungsmitteln generell sehr problematisch sein kann, stellt dort der Zugang zu

nährstoffreichen Nahrungsmitteln erst recht eine Herausforderung dar. **Der Mangelernährung bei Müttern und Kindern hätte mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden können.**

7. Wie die Tatsache, dass im Jahr 2012 fast 30 Millionen Menschen am Horn von Afrika und in der Sahelzone unter den Folgen der dortigen Nahrungsmittelkrise litten, verdeutlicht, **muss die EU weiterhin über ausreichende Kapazitäten verfügen, um schnell reagieren zu können.** Entsprechend den Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs und des Parlaments wird die Kommission – **unter Nutzung der durch die Änderungen der Haushaltsordnung und des Finanzrahmens gebotenen Möglichkeiten – die am besten geeigneten Optionen dafür ermitteln.**

Empfehlungen

Die EU sollte ihre Unterstützung in den Bereichen nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherheit verstärken. Bei der geografischen Programmierung für die Jahre 2014-2020 sollte Folgendes beachtet werden:

1. Die EU sollte den Themenkomplex **nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherheit in den Mittelpunkt ihres politischen Dialogs mit den Partnerländern** stellen und letztere bei der Umsetzung von Strategien zur Bekämpfung der Grundursachen von Nahrungsmittelkrisen weiter unterstützen.
2. **Die EU-Hilfe sollte schwerpunktmäßig auf Länder mit unsicherer Ernährungslage ausgerichtet werden.** Dazu sollte die von der Kommission zu diesem Zweck entwickelte Methode der „strukturierten Bewertung der Ernährungssicherheit“ in vollem Umfang angewandt werden.
3. **Die Stärkung der Resilienz der am meisten gefährdeten Menschen, Gemeinschaften und Partnerländer stellt zentrales Ziel der EU-Hilfe im Bereich Ernährungssicherheit** dar. Im Rahmen ihres Resilienzansatzes sollte die EU ihre Unterstützung für die Verringerung der Vulnerabilität verstärken, wobei es vor allem darum geht, die **Kapazitäten der Partnerländer zur Verhinderung künftiger Schocks - bzw. zur Vorbereitung darauf – und zur Bewältigung bereits eingetretener Krisen auszubauen.** Dies bedeutet insbesondere die Verbesserung der Katastrophenvorsorge in den für Naturkatastrophen anfälligen Partnerländern.
4. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Durchführung der Nahrungsmittelfazilität und den ersten Erfahrungen mit den Initiativen SHARE und AGIR Sahel sollte die EU die verfügbaren Instrumente und die seit kurzem bestehende Möglichkeit zur Einrichtung von Treuhandfonds nutzen, um in strukturierter Weise die von Nahrungsmittelkrisen betroffenen Partnerländer zu unterstützen.
5. Nach Möglichkeit unter Nutzung **bestehender nationaler und regionaler Strukturen und Kapazitäten** sollte die EU bei der Reaktion auf Nahrungsmittelkrisen den besonderen Merkmalen und dem Kontext jeder einzelnen Krise Rechnung tragen. Dabei gilt es, nicht nur die Frage der Eigenverantwortung, sondern auch die **Wechselbeziehungen zwischen Ernährungssicherheit** einerseits und **Regierungsführung, Fragilität des Staates und Friedenskonsolidierung** andererseits – insbesondere in fragilen Staaten und im Kontext chronischer Ernährungsunsicherheit – zu berücksichtigen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERE SCHRITTE

Über die Nahrungsmittelfazilität, die eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung koordinierter Maßnahmen auf UN-Ebene spielte, ist es der EU gelungen, rasch und wirksam auf die Folgen der Nahrungsmittelpreiskrise von 2007/08 zu reagieren. Die mit 1 Mrd. EUR ausgestattete Nahrungsmittelfazilität **kam mehr als 59 Mio. Menschen in 49 Entwicklungsländern direkt zugute.**

Zudem **förderte sie eine positive Angebotsreaktion der Kleinbauern**, die wiederum zur Produktions- und Einkommenssteigerung führte. Die **Maßnahmen zum Aufbau von Sicherheitsnetzen haben zur Abmilderung der Auswirkungen steigender Nahrungsmittelpreise** auf die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen beigetragen. Die sonstigen Maßnahmen dienten der allgemeineren Unterstützung der landwirtschaftlichen Produktionsbasis. In diesem Sinne konnte die Nahrungsmittelfazilität in Bezug auf die **Steigerung der nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion, die Verringerung der Verluste nach der Ernte und die Erleichterung des Marktzugang** beachtliche Erfolge verbuchen.

Die Nahrungsmittelfazilität hat außerdem dazu **beigetragen, dass die Themen nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung und Ernährungssicherheit inzwischen ganz oben auf der globalen Entwicklungsagenda stehen.** Sie sicherte diesen Themen die fortgesetzte Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft in Foren wie dem Ausschuss für Welternährungssicherheit sowie der G8 und der G20, indem sie das Schwergewicht auf das Erfordernis einer Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität auf nachhaltiger Basis legte und dazu beitrug, durch Verbesserung der globalen Marktinformationen die Mechanismen der Global Governance in diesem Bereich zu stärken¹⁹.

Die Nahrungsmittelfazilität hat zwar ihre Ziele größtenteils erreicht, doch es muss noch mehr getan werden, um die Ernährungsunsicherheit, insbesondere in katastrophengefährdeten Ländern und Ländern mit niedrigem Einkommen, zu überwinden. Aufbauend auf den Erfahrungen mit der Nahrungsmittelfazilität sollte die Unterstützung der EU für die **Ernährungssicherung und nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft zu einem Schwerpunktbereich der Zusammenarbeit in den unter chronischer Ernährungsunsicherheit leidenden Ländern** ausgebaut werden.

Im Rahmen der gemeinsamen Programmierung für den Zeitraum 2014-2020 haben die EU-Delegationen **besondere Leitlinien erhalten, um zu gewährleisten, dass insbesondere in den 52 durch die strukturierte Bewertung der Ernährungssicherheit ausgewählten Partnerländern den Prioritäten der nachhaltigen Landwirtschaft und der Ernährungssicherung** gebührend Rechnung getragen wird. Diese Prioritäten sollten ihren Niederschlag in dem von den EU-Delegationen aufgebauten politischen Dialog finden, bei dem Fragen der **Eigenverantwortung und der langfristigen Auswirkungen (vor allem aus dem Blickwinkel der langfristigen Nachhaltigkeit²⁰)** im Mittelpunkt stehen werden.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die EU auf die Länder konzentrieren, die im Bereich der Ernährungssicherheit die größten Defizite aufweisen, und dabei einerseits die wirksamsten verfügbaren Finanzierungsmechanismen einsetzen, um **langfristig die strukturelle**

¹⁹ So zielt das im Juni 2011 von der G 20 eingerichtete Agrarmarktinformationssystem AIMS im Rahmen seines Aktionsplans für Volatilität der Nahrungsmittelpreise und Landwirtschaft darauf ab, die globale Markttransparenz und die globalen Marktinformationen zu verbessern und die Politikkoordinierung zu stärken. <http://www.amis-outlook.org>.

²⁰ Gemäß den Grundsätzen der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, des Aktionsplans von Accra und des EU-Verhaltenskodex für die Arbeitsteilung.

Vulnerabilität dieser Länder zu verringern, und andererseits die Resilienz der ärmsten Haushalte, Länder und Regionen gegenüber künftigen Nahrungsmittelkrisen, egal welcher Art, stärken.