

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 2/2003

**zur Durchführung der aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union finanzierten
Ernährungssicherungspolitik in Entwicklungsländern, zusammen mit den Antworten der
Kommission**

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2003/C 93/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ZUSAMMENFASSUNG	I-XII	3
EINLEITUNG	1-9	4
Ernährungssicherheit: Gesamtsituation	1-2	4
Von der Nahrungsmittelhilfe zur Ernährungssicherheit	3-9	4
PRÜFUNG DES HOFES	10-16	5
Frühere Prüfungen	10	5
Prüfungsziele	11	5
Prüfungsansatz	12-16	6
BEMERKUNGEN	17-87	6
Rechtlicher Rahmen und Konzept Ernährungssicherheit	17-21	6
Strategien der Empfängerländer	22-34	7
Basisinformationen	29-31	7
Gemäß der Ratsverordnung vorzunehmende Bewertung	32-34	8
Gesamtverwaltung	35-47	8
Ausführung des Haushaltsplans	35-36	8
Verwaltungsstrukturen	37-45	10
Managementinformation	46-47	11
Maßnahmen	48-77	11
Maßnahmenvorbereitung	48-51	11
Maßnahmenfindung	52-54	11
Maßnahmendurchführung	55-69	12
Maßnahmenüberwachung	70-72	13
Maßnahmenbewertung und -prüfung	73-77	13
Koordination der Geber	78-87	14

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	88-102	15
Politik und Verordnung (EG) Nr. 1292/96	88-93	15
Ernährungssicherungsprogramme	94-95	15
Basisdaten	96-98	16
Managementinformation in den zentralen Stellen	99-100	16
Nachhaltigkeit	101-102	16
ANHÄNGE		17
Antworten der Kommission		24

ZUSAMMENFASSUNG

I. Im November 1996 setzten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Welternährungsgipfel in Rom das Ziel, die Zahl der von Unterernährung betroffenen Menschen bis zum Jahr 2015 von 800 Millionen auf 400 Millionen zu halbieren. Dazu sollte der Schwerpunkt von der Nahrungsmittelhilfe auf eher langfristige Entwicklungshilfe zur Verbesserung der Ernährungssituation verlagert werden (siehe Ziffern 1-2).

II. Etwa zur gleichen Zeit wurde die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates ⁽¹⁾ angenommen, mit der die Ernährungssicherheit erhöht und die Abhängigkeit der Empfängerländer von der Nahrungsmittelhilfe verringert werden sollte (siehe Ziffern 3-9).

III. Der Hof stellte bei seiner Prüfung auf die von allen Beteiligten getroffenen Maßnahmen zur Verwirklichung der in der Ratsverordnung genannten Ziele im Bereich der Ernährungssicherheit ab: Festlegung der Strategien der Länder, Verwaltung der Maßnahmen, Angemessenheit der Informationen und Koordinierung mit anderen Gebern (siehe Ziffern 10-16).

IV. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 wurde ein langfristiges Entwicklungskonzept im Bereich der Ernährungssicherheit eingeführt und somit von der kurzfristigen Nahrungsmittelhilfe abgegangen. Da die Ursachen für eine unsichere Ernährungslage aber vielfältig sind, kann dieses Problem nur im Rahmen einer umfassenden Entwicklungspolitik wirksam angegangen werden (siehe Ziffern 17-21).

V. Die Ernährungssicherungsstrategien waren in einigen Empfängerländern nicht in kohärente nationale Entwicklungsstrategien eingebunden, Ernährungssicherungsprogramme wurden als gesonderte Entwicklungsprogramme neben den allgemeinen Programmen durchgeführt (siehe Ziffern 25-28).

VI. Zuverlässige Basisinformationen zur Ernährungssicherheit waren in den vom Hof besuchten Ländern nicht verfügbar, die von den nationalen Stellen erstellten Statistiken in den meisten Fällen unzureichend (siehe Ziffern 29-31).

VII. In der Bewertung, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 vorzunehmen ist, wurde eine Reihe bedeutender Probleme festgestellt, aber auch die Schlussfolgerung gezogen, dass es für eine Beurteilung der Wirkung und Effektivität der Verordnung noch zu früh sei (siehe Ziffern 32-34).

VIII. Die Struktur der Kommission erschwert die Koordinierung zwischen ihren Dienststellen bei der Abwicklung von Ernährungssicherungsmaßnahmen. Außerdem waren Informationen über den Stand der Programmdurchführung bei den Dienststellen der Kommission in Brüssel nicht unmittelbar verfügbar (siehe Ziffern 38 und 46-47).

IX. Die Projektfindung war in vielen Ländern unstrukturiert, formale Verfahren für die Auswahl von Projekten nach eindeutigen Prioritäten und Kriterien fehlten (siehe Ziffern 52-53). Die örtliche Bevölkerung war an Projektvorschlägen und -auswahl kaum beteiligt. Strukturen zur Unterstützung der Ortsgemeinschaften bei der Verwaltung von Projekten sind selten vorhanden. Die meisten zentralen Regierungsstellen hatten die Verwaltung der Ernährungssicherungsprogramme spezifischen (halbstaatlichen) Einrichtungen übertragen, was der Einbindung von Entwicklungsmaßnahmen in nachhaltige Strukturen im Wege steht (siehe Ziffern 55-72).

X. Es wurden nur sehr wenige Bewertungen vorgenommen. Prüfungen werden durchgeführt, allerdings nicht jedes Jahr (siehe Ziffern 73-77).

XI. Die Koordinierung zwischen der Kommission und den anderen Gebern (insbesondere EU-Mitgliedstaaten) beschränkte sich in den meisten Ländern allenfalls auf einen Informationsaustausch (siehe Ziffern 78-87).

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates vom 27. Juni 1996 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung sowie über spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit (ABl. L 166 vom 5.7.1996, S. 1).

- XII. Auf der Grundlage seiner Bemerkungen spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:
- a) Das Konzept Ernährungssicherheit sollte in die allgemeine Entwicklungspolitik der Kommission einfließen; für die und von den Empfängerländern sollten einheitliche Gesamtstrategien und -programme ausgearbeitet werden (siehe Ziffern 88-90).
 - b) Im Rahmen der Neubewertung der Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit sollte erwogen werden, die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 in ihrer derzeitigen Form aufzuheben und sämtliche Entwicklungsmaßnahmen, auch die im Bereich der Ernährungssicherheit, in einige wenige umfassende Verordnungen aufzunehmen. In der Folge sollte die Gliederung der Haushaltslinien bei Teileinzelplan B7 (außenpolitische Maßnahmen) geändert werden (siehe Ziffern 91-93).
 - c) Solange gesonderte Ernährungssicherungsprogramme ausgearbeitet werden, sollten sie auf mehrere Jahre angelegt sein (siehe Ziffern 94-95).
 - d) Die Kommission sollte eine Unterstützung der Entwicklungsländer ins Auge fassen, um die Erstellung zuverlässiger Basisinformationen zur sozioökonomischen Lage der Privathaushalte sicherzustellen. Gemeinsam mit anderen Gebern sollten Indikatoren für die Ernährungssicherheit entwickelt werden (siehe Ziffern 96-98).
 - e) Zwischen den zentralen Dienststellen der Kommission und ihren Delegationen sollten regelmäßig Finanzinformationen ausgetauscht werden (siehe Ziffern 99-100).
 - f) Die Kommission sollte ihre Bemühungen weiterhin auf den Aufbau von Kapazitäten und die institutionelle Unterstützung der zentralen und lokalen Stellen der Empfängerländer konzentrieren (siehe Ziffern 101-102).

EINLEITUNG

Ernährungssicherheit: Gesamtsituation

1. Im Jahr 1996 wurde die Zahl der weltweit von Unterernährung betroffenen Menschen auf etwa 800 Millionen geschätzt. Im Rahmen des von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen 1996 in Rom veranstalteten Welternährungsgipfels setzten sich die Staats- und Regierungschefs das Ziel, die Zahl der von Unterernährung betroffenen Menschen bis zum Jahr 2015 auf 400 Millionen zu halbieren ⁽¹⁾. Derzeit erhalten in den Entwicklungsländern allerdings nach wie vor 800 Millionen ⁽²⁾ Menschen nicht genügend Nahrungsmittel. Der bislang erzielte jährliche Rückgang um 8 Millionen reichte gerade aus, um das Wachstum der Weltbevölkerung wettzumachen. Um das Ziel zu erreichen, müsste — bei einem anhaltenden Wachstum der Weltbevölkerung — der jährliche Rückgang zwischen 2002 und 2015 bei etwa 35 Millionen liegen.

2. In Zentral-, Süd- und Ostafrika wird die Zahl der von Unterernährung betroffenen Menschen derzeit auf 153 Millionen (44 % der Gesamtbevölkerung) geschätzt. In Afghanistan, Haiti, Nordkorea und der Mongolei ist die Lage sogar noch schlimmer: In diesen Ländern sind 34 Millionen Menschen (62 % der Gesamtbevölkerung) von Unterernährung betroffen. Den in absoluten Zahlen größten Anteil an von Unterernährung betroffenen Menschen stellen aber Indien, China und Bangladesch mit insgesamt 395 Millionen (rund 20 % der Bevölkerung); dies entspricht etwa der Hälfte der weltweit von Unterernährung betroffenen Menschen ⁽²⁾.

Von der Nahrungsmittelhilfe zur Ernährungssicherheit

3. Seit etwa 1994 ist man weltweit bestrebt, die Nahrungsmittelhilfe in die Entwicklungspolitiken und Ernährungsstrategien der Empfängerländer einzubinden. Dies bewirkte eine Umstellung von Soforthilfe auf Entwicklungshilfe, die strukturbedingte Nahrungsmittelknappheit beheben soll.

4. Dieses globale Umdenken fand seinen Niederschlag auf dem Welternährungsgipfel im November 1996. In der so genannten „Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit“ rückten die Staats- und Regierungschefs ⁽³⁾ die nachhaltige Sicherung der Ernährung und Beseitigung der Armut in den Mittelpunkt. Im

⁽¹⁾ Dies deckt sich mit dem von den Vereinten Nationen formulierten Ziel, die Armut in der Welt in diesem Zeitraum um die Hälfte zu verringern, das im Rahmen des Welternährungsgipfels in Rom vom 10.-13. Juli 2002 bekräftigt wurde.

⁽²⁾ Alle Zahlen sind dem Dokument „Assessment of the World Food Security Situation“ der FAO entnommen, das der Ausschuss für Welternährungssicherheit nach seiner Sitzung vom 28. Mai bis 1. Juni 2001 in Rom veröffentlicht hat.

⁽³⁾ Einschließlich der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft.

Aktionsplan zum Gipfel heißt es dazu, Ernährungssicherheit bestehe dann, wenn alle Menschen jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu ausreichender, nahrhafter und gesundheitlich unbedenklicher Nahrung haben, um ihre Ernährungsbedürfnisse für ein aktives und gesundes Leben befriedigen zu können ⁽¹⁾.

5. Auf dem Gipfel wurde betont, dass die Beseitigung der Armut für einen besseren Zugang zu Nahrung unabdingbar sei. Dazu muss eine erhöhte heimische Nahrungsmittelerzeugung (in Verbindung mit Nahrungsmittelfuhren) mit einer Erhöhung der für den Kauf von Nahrungsmitteln erforderlichen Haushaltseinkommen Hand in Hand gehen.

6. Auch die Politik der Gemeinschaft hat sich in der Zwischenzeit beträchtlich verändert: Der Schwerpunkt liegt nicht mehr auf kurzfristigen Nahrungsmittellieferungen, sondern auf dem Bemühen um langfristige Ernährungssicherung zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, des wirtschaftlichen Wachstums und der Armutsbekämpfung. Dieses globale Umdenken fand in der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates zur Ernährungssicherheit seinen Niederschlag, in der hervorgehoben wurde, dass Nahrungsmittelhilfe nur eine kurzfristige Teillösung für eine unsichere Ernährungslage sein kann, und dass langfristige Ernährungsstrategien Teil der Armutsbekämpfung insgesamt sein sollten. In der Praxis bedeutete dies eine Umstellung der Nahrungsmittellieferungen auf finanzielle und technische Hilfe.

7. In der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates, die fünf frühere Verordnungen ⁽²⁾ ersetzt, wird die Nahrungsmittelhilfe in eine breiter angelegte Ernährungsstrategie eingebunden. Die Hauptzielsetzungen der Verordnung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Erhöhung der Ernährungssicherheit zur Linderung der Armut in den Empfängerländern;
- b) Verringerung der Abhängigkeit der Empfängerländer von der Nahrungsmittelhilfe;
- c) Beitrag zur ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder.

⁽¹⁾ Punkt 1 des Aktionsplans des Welternährungsgipfels im Anhang zur „Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit“ vom 13. November 1996.

⁽²⁾ — Verordnung (EWG) Nr. 3972/86 des Rates über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung;
 — Verordnung (EWG) Nr. 1755/84 des Rates über Maßnahmen zur Ablösung der Nahrungsmittelhilfeliieferungen im Bereich der Ernährung;
 — Verordnung (EWG) Nr. 2507/88 des Rates über die Durchführung von Vorratsprogrammen und die Einrichtung von Frühwarnsystemen;
 — Verordnung (EWG) Nr. 2508/88 des Rates über die Durchführung von Kofinanzierungsmaßnahmen bei Nahrungsmittel- oder Saatgutkäufen von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen;
 — Verordnung (EWG) Nr. 1420/87 des Rates zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 3972/86 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung.

8. Im Hinblick auf eine Bündelung der Maßnahmen auf die am stärksten gefährdeten Länder wählte die Kommission im Vorfeld der Durchführung 21 prioritäre Länder ⁽³⁾ für strukturelle Maßnahmen aus und weitere 11 Länder ⁽⁴⁾ sowie das Gebiet Palästina, die als Krisengebiete bzw. Gebiete gelten, die eine Krise unmittelbar überwunden haben.

9. Im Anschluss an eine externe Evaluierung der Umsetzung der Ratsverordnung (EG) Nr. 1292/96 verabschiedete die Kommission im September 2001 eine Mitteilung, die dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegen war. Diese Mitteilung (KOM(2001) 473) und die diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Rates (15390/01) stellten weitere Schritte auf dem Weg zur völligen Einbindung der Ziele und Instrumente der Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit in die Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit der Kommission dar.

PRÜFUNG DES HOFES

Frühere Prüfungen

10. Der Hof hat zum Thema Nahrungsmittelhilfe bereits vier Sonderberichte ⁽⁵⁾ angenommen, wobei die zwei zuletzt veröffentlichten Berichte aus dem Jahr 1988 stammen. Ferner widmete der Hof Teile seiner Jahresberichte der Nahrungsmittelhilfe ⁽⁶⁾. Im vorliegenden Bericht werden erstmals Aspekte der Ernährungssicherheit beleuchtet.

Prüfungsziele

11. Anhand der Prüfung des Hofes sollte in erster Linie festgestellt werden, ob die Kommission alle geeigneten Maßnahmen zur Verwirklichung der in der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 genannten Ernährungssicherheitsziele getroffen hat. Im Einzelnen waren die Prüfungsziele des Hofes auf folgende Aspekte ausgerichtet:

- a) Festlegung der Ernährungsstrategien der Kommission und der Empfängerländer, unter Berücksichtigung ihrer Vereinbarkeit mit anderen entwicklungspolitischen Maßnahmen der EU;

⁽³⁾ Armenien, Aserbaidschan, Bangladesch, Bolivien, Burkina Faso, Kap Verde, Eritrea, Äthiopien, Georgien, Haiti, Honduras, Kirgisistan, Madagaskar, Malawi, Mauretanien, Moldawien, Mosambik, Nicaragua, Niger, Peru, Jemen.

⁽⁴⁾ Afghanistan, Angola, Demokratische Republik Kongo, Ecuador, Liberia, Nordkorea, Ruanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tadschikistan.

⁽⁵⁾ Sonderbericht Nr. 7/87 über die Verwaltung der Gegenwertmittel im Bereich der Nahrungsmittelhilfe (ABl. C 31 vom 4.2.1988); Sonderbericht Nr. 6/87 über die Nahrungsmittelhilfe an Indien (ABl. C 31 vom 4.2.1988); Sonderbericht Nr. 1/87 über die Qualität der Nahrungsmittelhilfe (ABl. C 219 vom 17.8.1987); Sonderbericht Nr. 8/80 vom 30. Oktober 1980 über die Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft (unveröffentlicht).

⁽⁶⁾ Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 1992 (ABl. C 309 vom 16.11.1993, S. 205-216), 1989 (ABl. C 313 vom 12.12.1990, S. 178-181), 1988 (ABl. C 312 vom 12.12.1989, S. 145-148 und 153-154).

- b) Findung, Durchführung, Überwachung und Bewertung von Maßnahmen und deren Vereinbarkeit mit anderen Programmen, Projekten oder Maßnahmen im Bereich der Entwicklungshilfe;
- c) Angemessenheit der Informationen (Vollständigkeit, Relevanz, Zuverlässigkeit und Zeitnähe) auf Ebene der zentralen und lokalen Verwaltung;
- d) inhaltliche Übereinstimmung, Komplementarität und Koordinierung zwischen der EU und anderen Gebern, namentlich EU-Mitgliedstaaten.

Prüfungsansatz

12. Die Prüfung galt vor allem der Durchführung der Ernährungssicherungspolitik der Gemeinschaft im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 im Zeitraum 1997-2001. Die Mittel für die entsprechenden Maßnahmen sind in Kapitel B7-2 0 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union eingesetzt. Vereinbarkeit und Komplementarität mit aus anderen Quellen finanzierten Maßnahmen (aus anderen Haushaltslinien des Gesamthaushaltsplans der EU und aus den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanzierte außenpolitische Maßnahmen) wurden ebenfalls geprüft.

13. Den Ausgangspunkt der Prüfung bildete die Verwaltung der Kommission auf zentraler und lokaler Ebene, wobei auch untersucht wurde, wie die Kommission strategische Fragen zur Ernährungssicherung handhabte und wie sie bei der Durchführung der Politik vorging.

14. Einigen Empfängerländern ⁽¹⁾ wurden Prüfbesuche abgestattet, um festzustellen, wie die Findung, Bewertung, Durchführung und Überwachung der Projekte vor sich gingen. Anhand einer Reihe ausgewählter Projekte sollte bewertet werden, inwieweit sie inhaltlich aufeinander abgestimmt und miteinander koordiniert waren und welche Schritte unternommen wurden, um eine nachhaltige Erhöhung der Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Der Hof überprüfte insbesondere, inwieweit die zentralen und lokalen Behörden und die Ortsgemeinschaften in den gesamten Vorgang eingebunden waren. Die Lage in den besuchten Ländern in Bezug auf Unterernährung ist *Anhang 1* zu entnehmen.

15. Der Grad an Koordinierung zwischen der EU und anderen Gebern, insbesondere Mitgliedstaaten, wurde auf zentraler und lokaler Ebene geprüft.

16. Prüfbesuche wurden auch der FAO, dem Ausschuss des Rates für Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelhilfe sowie der für das Europäische Netzwerk für Ernährungssicherheit (RESAL) zuständigen Organisation abgestattet.

⁽¹⁾ Bolivien, Äthiopien, Georgien, Madagaskar, Niger, Jemen. Die Auswahl erfolgte aufgrund der Höhe der für Ernährungssicherung aus dem EU-Haushalt bereitgestellten Beträge, wobei zumindest ein Land je geografisches Gebiet einbezogen wurde.

BEMERKUNGEN

Rechtlicher Rahmen und Konzept Ernährungssicherheit

17. Der innovative Aspekt der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 bestand darin, dass die Nahrungsmittelhilfe in eine Entwicklungspolitik mit einem auf mehrere Jahre angelegten Konzept zur Ernährungssicherung und Armutslinderung eingebunden wurde, das zur ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Empfängerländer beitragen sollte. Eines der zentralen Elemente dieser Verordnung bestand darin, den vorhandenen versorgungsorientierten Ansatz in Form einer Erhöhung der lokalen Nahrungsmittelerzeugung (oder der Einfuhren) um einen neuen nachfrageorientierten Ansatz in Form einer Erhöhung der Kaufkraft der gefährdeten Bevölkerungsgruppen zu ergänzen.

18. Das Konzept „Ernährungssicherheit“ ist weit gefasst, denn eine unsichere Ernährungslage — ob im Sinne der Nichtverfügbarkeit von Nahrungsmitteln oder des fehlenden Zugangs dazu — hat viele Ursachen, die zumeist strukturell bedingt sind. Kurzfristige Maßnahmen erfolgen in der Regel in Form von Nahrungsmittelhilfe; Ernährungssicherheit konzentriert sich somit normalerweise auf die strukturellen, langfristigen Ursachen. Dazu zählen u. a. ungünstige klimatische Verhältnisse, unzulängliche Infrastrukturen, unzulängliche Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, schwache Aussichten für das allgemeine Wirtschaftswachstum, unzulängliches Verwaltungs- und Regierungshandeln.

19. Die der Ernährungsunsicherheit zugrunde liegenden Faktoren sind alle Ursachen für Armut und mangelnde Entwicklung. Dies bedeutet, dass zur Verbesserung der Lage vielfältigste Entwicklungsmaßnahmen erforderlich sind. Bei der Überprüfung von Ernährungssicherungsprojekten einer Reihe von Ländern, die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 aus Kapitel B7-2 0 der Gesamthaushaltspläne 1997-2001 finanziert wurden, stieß der Hof auf eine solche Maßnahmenvielfalt (siehe *Anhang 2*). Das bloße Vorhandensein einer spezifischen Ratsverordnung und spezifischer Haushaltslinien zur Erhöhung der Ernährungssicherheit führt aber offensichtlich noch nicht zu spezifisch erkennbaren Ernährungssicherungsmaßnahmen.

20. In der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates wurde zwar eine Politik für die Bereiche Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelhilfe festgelegt, sie gilt aber nicht für Entwicklungsmaßnahmen, die aus den Kapiteln des Gesamthaushaltsplans zugunsten von Asien, Lateinamerika und den Mittelmeerländern sowie aus den EEF für die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums (AKP) finanziert werden. Die derzeitigen Gegebenheiten führen zu Entwicklungsprogrammen, die in die allgemeinen Programme nicht richtig eingebunden sind. Diese allgemeinen Programme werden aus den im Gesamthaushaltsplan für Asien, Lateinamerika und die Mittelmeerländer vorgesehenen Kapiteln finanziert sowie aus den EEF, wobei die Ziele — Armutsbekämpfung, Verbesserung der Lebensbedingungen und Ernährungssicherheit — identisch sind.

21. In der Verordnung heißt es, dass die Maßnahmen der Gemeinschaft in die Entwicklungspolitiken und in die Ernährungsstrategien der Empfängerländer eingebunden sein müssen und der Unterstützung der von diesen Ländern entwickelten Strategien im Bereich der Armutsbekämpfung dienen⁽¹⁾. Das Ziel, die Ernährungssicherheit in die Entwicklungspolitik und Ernährungsstrategie der Entwicklungsländer einzubinden, wurde aber nur in zwei der besuchten Länder (Madagaskar und Bolivien) erreicht. In den übrigen Ländern wurden die Ernährungssicherungsprogramme als gesonderte Entwicklungsprogramme durchgeführt (siehe auch Ziffer 25).

Strategien der Empfängerländer

22. Vor der Durchführung von Programmen forderte die Kommission die für eine Unterstützung in Betracht kommenden Länder auf, Strategiepapiere zur Ernährungssicherung auszuarbeiten, da Nahrungsmittelhilfe- und Ernährungssicherungsmaßnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 in die langfristige, auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Ernährungssicherungspolitik eines Empfängerlandes eingebunden sein müssen⁽²⁾. Im Idealfall sollte diese Politik in Bezug auf jedes Empfängerland in einem einheitlichen Gesamtentwicklungsstrategiepapier verankert sein, das alle einschlägigen Aspekte, wie Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Entwicklung des ländlichen Raums und Entwicklung der sozialen Sektoren enthalten sollte. In diesem Sinne sollten die Aspekte der Ernährungssicherheit auch Teil der Armutsbekämpfungsstrategiepapiere sein, die von den Entwicklungsländern mit Unterstützung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) erstellt werden.

23. Im Falle von Madagaskar ergänzen der Aktionsplan für die Entwicklung des ländlichen Raums und das vorläufige Strategiepapier zur Armutsbekämpfung einander und sind gut integriert. In beiden Grundsatzpapieren werden detaillierte Maßnahmen für den Bereich der Ernährungssicherheit aufgelistet und klare Prioritäten festgelegt. Für beide Dokumente bezeichnend ist ein partizipatorischer Ansatz, und sie sind auch gut in die Armutsbekämpfung eingebunden. Zudem stehen sie sowohl mit den allgemeinen Strategien der Regierung als auch den Zielsetzungen der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 in Einklang.

24. Boliviens nationales Programm zur Ernährungssicherung ist ebenfalls gut in das allgemeine wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprogramm eingebunden, eng mit dem Programm zur Förderung der Landwirtschaft verknüpft und steht mit der Strategie zur Armutsbekämpfung hinsichtlich der Zielsetzungen und der vorrangigen Interventionsbereiche in Einklang.

25. In Äthiopien, Georgien, Niger und dem Jemen hingegen waren die Ernährungssicherungsstrategien nicht in die allgemeinen Entwicklungsstrategien der Empfängerländer eingebunden. Stattdessen gab es eine Reihe von Einzelstrategien (z. B. für Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Ernährungssicherheit), wodurch in den Empfängerländern die Unterschiede

oder Ähnlichkeiten zwischen den einzelnen Strategien nicht mehr klar ersichtlich waren. Keines der Strategiepapiere ging auf Grundbesitzsysteme bzw. Landreform oder Umweltaspekte ein, obwohl diese im Zusammenhang mit Ernährungssicherheit von Bedeutung sind. Desgleichen war auch kein Hinweis für eine Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte zu finden. Dies steht im Widerspruch zu Artikel 5 der Ratsverordnung.

26. Äthiopiens Strategiepapier zur Ernährungssicherung aus dem Jahr 1996 geht zwar auch auf zentrale politische Themen und die fehlende Kaufkraft ein, legt aber großes Augenmerk auf das landwirtschaftliche Wachstum, wodurch der Eindruck entsteht, die Nahrungsmittelknappheit in diesem Land sei in erster Linie ein Versorgungsproblem. Tatsächlich verfuhr die äthiopische Regierung weiterhin nach ihrem traditionellen, auf Soforthilfe ausgerichteten Ansatz in Form massiver Nahrungsmittellieferungen, die im Jahr 2000 einen Höchststand von 1,4 Millionen Tonnen erreichten. Dies ist keine Lösung für die strukturell bedingte Ernährungsunsicherheit und wirkt sich zudem nachteilig auf die Preise auf dem einheimischen Nahrungsmittelmarkt aus und damit auch auf die einheimische Erzeugung und die einheimischen Einkommen. Im vorläufigen Strategiepapier zur Armutsbekämpfung für Äthiopien werden die strukturellen Aspekte, die der Grund der unsicheren Ernährungslage sind, nicht ausreichend berücksichtigt; hervorgehoben wird hingegen, dass weiterhin Nahrungsmittelhilfe benötigt werde.

27. In den nationalen Papieren zur Ernährungssicherung Georgiens und des Jemen werden keine Prioritäten festgelegt. Im Strategiepapier des Jemen wird zu Recht darauf hingewiesen, dass das Land nicht durch eigene Erzeugung zur Nahrungsmittel-selbstversorgung gelangen kann, es enthält aber keine Vorschläge zur Erhöhung der Kaufkraft und zur Verbesserung des physischen Zugangs zu Nahrungsmitteln.

28. Im Falle von Niger handelt es sich beim Strategiepapier zur Ernährungssicherung eher um einen gelungenen Aktionsplan als um ein Strategiepapier, da darin keine allgemeinen Ziele festgelegt werden. Das Strategiepapier wurde von der Regierung im August 2000 zwar angenommen, mit seiner praktischen Umsetzung war zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes in diesem Land (Juni 2001) aber noch nicht begonnen worden.

Basisinformationen

29. Die Festlegung von Zielen im Bereich der Ernährungssicherheit wurde und wird durch das Fehlen zuverlässiger Angaben zur Ernährungslage in den Empfängerländern, insbesondere auf Ebene der Privathaushalte, beeinträchtigt. Infolgedessen ist es praktisch unmöglich, die bedürftigsten Bevölkerungsschichten zu ermitteln und die geeignetsten Maßnahmen festzulegen. Es kann daher auch nicht bewertet werden, ob die Bestimmung der Ratsverordnung⁽³⁾, wonach Ernährungssicherungsmaßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsschichten in den Empfängerländern beitragen müssen, erfüllt wird.

⁽¹⁾ Artikel 1 Absatz 4 sowie 2. und 23. Erwägungsgrund.

⁽²⁾ Zweiter Erwägungsgrund, Artikel 1 Absatz 4, Artikel 2 Absatz 2 letzter Gedankenstrich.

⁽³⁾ Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 3.

30. Nationale Daten zur wirtschaftlichen Lage der Privathaushalte und zur Ernährungslage der schwächsten Bevölkerungsschichten sind in den meisten besuchten Ländern praktisch nicht vorhanden, und selbst die grundlegendsten Daten zur landwirtschaftlichen Erzeugung, den Lebensmittelvorräten und Nahrungsmiteleinfuhr sind vielfach unzuverlässig:

- a) In Georgien beispielsweise sind die von den Regierungsstellen veröffentlichten Daten weder zuverlässig noch vollständig. In Wirklichkeit wird — infolge von Schmuggel und anderer Formen von Steuerhinterziehung — wohl bis zu fünfmal mehr Weizen eingeführt, als aus den vom georgischen Zoll veröffentlichten amtlichen Zahlen hervorgeht.
- b) In Niger sind die im Rahmen des Frühwarnsystems erhobenen Daten unvollständig, da das Weideland unberücksichtigt bleibt; die Daten sind somit nicht zuverlässig.
- c) In Madagaskar, dem Jemen und Niger sind die Agrarstatistiken und andere statistische Daten veraltet: Die letzten allgemeinen Landwirtschaftszählungen wurden vor bis zu 17 Jahren vorgenommen.

31. Um hier Abhilfe zu schaffen, wurden in einigen Ländern sozioökonomische und Landwirtschaftszählungen geplant. Bei der praktischen Umsetzung sind dabei allerdings große Verzögerungen festzustellen. Ferner kam in den meisten Ländern die Erstellung von Statistiken praktisch zum Erliegen, sobald die Unterstützung der Geber für die statistischen Dienste eingestellt wurde.

Gemäß der Ratsverordnung vorzunehmende Bewertung

32. Gemäß Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 unterbreitet die Kommission drei Jahre nach deren Inkrafttreten der Haushaltsbehörde eine Gesamtbewertung ihrer Nahrungsmittelhilfe- und Ernährungssicherungsmaßnahmen und zugleich Empfehlungen zur zukünftigen Anwendung dieser Verordnung sowie gegebenenfalls Vorschläge zu ihrer Änderung.

33. Auf der Grundlage eines unabhängigen, externen Bewertungsberichts, der der Kommission im Dezember 2000 vorgelegt wurde, unterbreitete die Kommission im September 2001 der Haushaltsbehörde eine Zusammenfassung. Die wichtigsten Schlussfolgerungen der Evaluierungsexperten lauteten wie folgt:

- a) Das Vorhandensein eigenständiger Ernährungssicherungsprogramme ist problematisch.
- b) Die Ernährungssicherheit sollte in andere Entwicklungsprogramme eingebunden werden, die Länderstrategiepapiere sollten alle Instrumente umfassen.
- c) Devisenfazilitäten für Nahrungsmiteleinfuhr zeigen in einem liberalisierten Markt keine sinnvolle Wirkung und stellen de facto lediglich eine Stützung der Staatshaushalte dar.

d) Die Umsetzungskapazität der Kommission und die Absorptionsfähigkeit der Empfängerländer in Bezug auf die Mittel sollten mit der Abfolge und dem Umfang der Mittelbindungen Schritt halten.

e) Kriterien und Indikatoren sollten für alle Projekte und Programme vorhanden sein, Überwachung und Bewertung sollten systematisch vorgenommen werden.

34. Ungeachtet dieser wichtigen Empfehlungen wurde in der Bewertung die Schlussfolgerung gezogen, dass es für eine umfassende Beurteilung der Wirkung und Effektivität der Verordnung noch zu früh und daher 2003-2004 eine zweite Gesamtbewertung erforderlich sei. In ihrer Mitteilung ⁽¹⁾ stimmte die Kommission diesen Schlussfolgerungen zu. Der Rat vertrat in seiner Antwort vom 14. Dezember 2001 ⁽²⁾ folglich die Auffassung, dass keine Notwendigkeit für eine Änderung der Verordnung bestehe.

Gesamtverwaltung

Ausführung des Haushaltsplans

35. Die in die Haushaltslinien unter Kapitel B7-2 0 des Gesamthaushaltsplans der EU speziell für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit eingestellten Verpflichtungsermächtigungen gingen von 530 Millionen Euro im Jahr 1997 auf 465 Millionen Euro im Jahr 2001 zurück. Dies entspricht einem Rückgang um 12 % innerhalb von vier Jahren (siehe *Tabelle 1*). Eine detaillierte Aufschlüsselung der Zahlungen nach Land und Einrichtung für die einzelnen Programmjahre 1997-2001 ist den *Anhängen 3-5* zu entnehmen.

36. Im Allgemeinen werden die für Nahrungsmittelhilfe gebundenen Mittel rasch abgerufen, da Maßnahmen auf diesem Gebiet recht einfach umzusetzen sind. Bei der Ernährungssicherheit war die Absorptionsfähigkeit weit geringer, wie *Tabelle 2* zu entnehmen ist, aus der die Mittelbindungen und die kumulativen Zahlungen bis 31. Dezember 2001 für die Programmjahre 1997-2001 ersichtlich sind ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Bewertung und künftige Ausrichtung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung sowie über spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit, KOM(2001) 473 endg. vom 12. September 2001.

⁽²⁾ Dokument Nr. 15390/01 der Gruppe „Nahrungsmittelhilfe“ des Rates: „Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Bewertung und künftige Ausrichtung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96“.

⁽³⁾ Ein Programmjahr entspricht dem Jahr, für das anhand eines offiziellen Schreibens (siehe Ziffer 48) die Finanzierung eines Ernährungssicherungsprogramms für ein bestimmtes Empfängerland zugesagt wird. Die Mittelbindungen für ein solches Programm können sich über mehrere Haushaltsjahre erstrecken.

Tabelle 1

Verpflichtungsermächtigungen für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit in den Haushaltsjahren 1994-2001

(Mio. EUR)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nahrungsmittelhilfe (B7-2 0 0)	151	151	151	151,0	151,0	151,0	151,0	151,0
Transport (B7-2 0 2)	218	218	201	118,0	118,0	104,0	96,1	98,0
Nahrungsmittelhilfe insgesamt	369	369	352	269,0	269,0	255,0	247,1	249,0
Ernährungssicherheit (B7-2 0 1) ⁽¹⁾	220	223	179	261,0	261,0	250,0	215,0	206,0
B7-2 0 Insgesamt	589	592	531	530,0	530,0	505,0	462,1	455,0
Berichtigungen und nderungen 1997-2001				–	+ 53,4	+ 2,2	– 3,7	+ 9,7
Endgültige Verpflichtungsermächtigungen 1997-2001 ⁽²⁾				530,0	583,4	507,2	458,4	464,7

⁽¹⁾ Im Zeitraum 1994-2001 hat sich der Inhalt von Haushaltskapitel B7-2 0 infolge der Einführung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates geändert. Insbesondere in den Jahren 1994-1996 waren in diese Linie hohe Beträge für Nahrungsmittelhilfe in Form von Nicht-Getreideerzeugnissen (z. B. Öle, Milchpulver) eingesetzt. Daher können nur die Jahre 1997-2001 miteinander verglichen werden.

⁽²⁾ Die Abweichungen zwischen den in dieser Tabelle ausgewiesenen Jahresgesamtbeträgen und den in Tabelle 2 ausgewiesenen Jahresgesamtbeträgen sind darauf zurückzuführen, dass sich die Mittelbindungen für Programmjahre (Tabelle 2) über mehrere Haushaltsjahre erstrecken (Tabelle 1).

Quelle: Gesamthaushaltspläne der EU; Rechnungsführungssystem SINCOM der Kommission.

Tabelle 2

Kumulative Zahlungen für Nahrungsmittelhilfe und Mittelbindungen für Ernährungssicherheit für die einzelnen Programmjahre 1997-2001 (Gesamthaushaltsplan der EU) ⁽¹⁾

(Stand zum 31.12.2001 in Mio. EUR)

Programmjahr	Angaben	Nahrungsmittelhilfe	Ernährungssicherheit	Insgesamt
1997	Mittelbindungen	339,2	192,9	532,1
	Getätigte Zahlungen	285,0	150,6	435,6
	%	84,0	78,1	81,9
1998	Mittelbindungen	300,8	288,1	588,9
	Getätigte Zahlungen	253,3	211,1	464,4
	%	84,2	73,3	78,9
1999	Mittelbindungen	243,8	293,7	537,5
	Getätigte Zahlungen	206,4	149,6	356,0
	%	84,7	50,9	66,2
2000	Mittelbindungen	223,4	189,6	413,0
	Getätigte Zahlungen	121,3	54,9	176,2
	%	54,3	29,0	42,7
2001	Mittelbindungen	175,0	261,5	436,5
	Getätigte Zahlungen	76,4	28,9	105,3
	%	43,7	11,1	24,1
Mittelbindungen insgesamt		1 282,2	1 225,8	2 508,0
Getätigte Zahlungen insgesamt		942,4	595,1	1 537,5
Insgesamt in %		73,5	48,5	61,3

⁽¹⁾ Die Abweichungen zwischen den in dieser Tabelle ausgewiesenen Jahresgesamtbeträgen und den in Tabelle 1 ausgewiesenen Jahresgesamtbeträgen sind darauf zurückzuführen, dass sich die Mittelbindungen (Verträge/Zusätze) für Programmjahre über mehrere Haushaltsjahre erstrecken.

Quelle: CRIS (SINCOM 2).

Verwaltungsstrukturen

37. Die Gesamtverantwortung für die Durchführung der aus Haushaltskapitel B7-2 0 finanzierten Ernährungssicherungspolitik liegt bei der Kommission. Zu diesem Zweck wurde ein eigenes Referat eingerichtet. In den Empfängerländern werden die Ernährungssicherungsmaßnahmen von den jeweiligen nationalen Stellen, den Delegationen der Kommission, örtlichen Dienststellen für Ernährungssicherheit und Nichtregierungsorganisationen (NRO) durchgeführt und überwacht.

KOMMISSION

38. Zur Verwirklichung des Ziels Ernährungssicherheit bedarf es einer Vielzahl von Aktivitäten, die mit Maßnahmen auf dem Gebiet der Nahrungsmittelhilfe, der humanitären Hilfe und der langfristigen Entwicklungshilfe verflochten sind. Damit die Kohärenz von Ernährungssicherungsmaßnahmen mit anderen Hilfsmaßnahmen gewährleistet ist, ist eine enge Koordinierung mit den anderen einschlägig tätigen Kommissionsdienststellen wünschenswert. Das heißt, das für die Ernährungssicherheit zuständige Referat sollte sich ständig mit allen geografischen Referaten (Asien, Lateinamerika, Mittel- und Osteuropa, AKP-Länder) innerhalb einer Generaldirektion kurzschließen und austauschen sowie mit einer Reihe weiterer Generaldirektionen (z. B. Entwicklung, Außenbeziehungen) und mit dem Amt der Kommission für humanitäre Hilfe. In Anbetracht seiner begrenzten Ressourcen ist es für das spezialisierte Referat ausgesprochen schwierig, für Kohärenz zwischen den Ernährungssicherungspolitiken und den sonstigen Entwicklungsstrategien der Empfängerländer zu sorgen (siehe Ziffer 25). Dieser Aufgabe kommt aber größte Bedeutung zu, solange verschiedene EU-Entwicklungsprogramme parallel laufen.

ÖRTLICHE DIENSTSTELLEN FÜR ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

39. Bei den örtlichen Dienststellen für Ernährungssicherheit handelt es sich um von der Kommission finanzierte örtliche Büros für technische Hilfe, in denen europäische und einheimische Sachverständige tätig sind, um das Empfängerland bei der Konzeption, Durchführung und Überwachung von Ernährungssicherungsmaßnahmen zu unterstützen. Abgesehen von den Arbeitsverträgen mit den einzelnen Mitarbeitern haben die örtlichen Dienststellen für Ernährungssicherheit keinen klaren, schriftlichen Auftrag, in dem ihre Aufgaben und Zuständigkeiten in Bezug auf die Verwaltung von Maßnahmen zur Ernährungssicherung und die Berichterstattung darüber im Einzelnen festgelegt sind. Deshalb war sowohl in Niger als auch im Jemen nicht immer klar, ob und inwieweit die auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit tätigen örtlichen Dienststellen für Ernährungssicherheit oder technischen Berater in erster Linie die Delegation oder die Dienststellen des Empfängerlandes unterstützen sollten.

NRO

40. Im Jahr 2000 wurde ein neues Verfahren zur Auswahl von NRO eingeführt. Trotz der Absicht der Kommission, die Durchführung der Entwicklungshilfe zu dezentralisieren, wurde

die Eignung der Bewerber in rechtlicher und verwaltungstechnischer Hinsicht zentral in Brüssel geprüft. Dies führte zu so großen Verzögerungen, dass den Delegationen viel zu wenig Zeit für die technische und finanzielle Prüfung der vorgeschlagenen Maßnahmen blieb. Insgesamt gesehen erwies sich das neue Verfahren als komplex und zeitraubend: Die Ausschreibung wurde im September 2000 veröffentlicht, die ersten Verträge konnten aber erst im Dezember 2001 unterzeichnet werden.

RESAL

41. Im Zusammenhang mit einer Reihe verschiedener Unterstützungsaufgaben nahm die Kommission im Jahr 1998 ein aus sieben unabhängigen Beratungsunternehmen bestehendes Joint Venture unter Vertrag, um das Europäische Netz für Ernährungssicherheit (RESAL) zu errichten.

42. Das RESAL sollte vor allem Hilfestellung bei der Formulierung von Strategien zur Ernährungssicherung und der Analyse der Ernährungslage leisten, Vorschläge für Maßnahmen zur Ernährungssicherung ausarbeiten, ein System zur Datensammlung und -analyse (in Form monatlicher und vierteljährlicher Berichte) einrichten und die Informationssysteme im Zusammenhang mit Fragen der Ernährungssicherheit (Preisüberwachung, Ernteprognosen usw.) verbessern. Die Ergebnisse des Informationssystems wurden über das Internet zugänglich gemacht.

43. Das RESAL hat im Allgemeinen gute Arbeit geleistet und erwies sich als besonders effizient bei der Bereitstellung von Ad-hoc-Beratungsleistungen in Form von Studien und Beiträgen zur Formulierung von Politiken und Strategien zur Ernährungssicherung, die sowohl von der Kommission als auch von den Empfängerländern angefordert wurden.

44. Das Informationsnetz war eine gute Initiative im Hinblick auf die Zusammenführung vorhandener Informationen und deren Aufbereitung in einer für die Öffentlichkeit zugänglichen Form. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Qualität der Informationen nur so gut war wie die Qualität der Quellen, und die waren nicht immer zuverlässig. Darüber hinaus waren die auf der Website von RESAL abrufbaren Informationen nicht immer auf dem letzten Stand: In Bezug auf die Hälfte der vom Hof analysierten Länder waren beispielsweise im August 2001 die Informationen, die eigentlich monatlich bereitzustellen gewesen wären, über vier Monate alt.

45. Im Rahmen ihrer Politik der Schließung ihrer Büros für technische Hilfe löste die Kommission den Vertrag mit dem RESAL zum 1. September 2001. Stattdessen sollen 20 neu eingestellte Sachverständige in 15 Delegationen in prioritären Ländern Aufgaben und Funktionen übernehmen, die mit denen des RESAL vergleichbar sind; weitere fünf Sachverständige sind für die Kommissionsdienststellen in Brüssel vorgesehen.

Managementinformation

46. Die Kommission in Brüssel verfügt zwar über zuverlässige Angaben zur Zuweisung, Bindung und Freigabe der Mittel für die Ernährungssicherungsprogramme, konnte aber keine zuverlässigen Angaben zur Verwendung der Vorschüsse und zum Fortschritt der verschiedenen Programmkomponenten vorlegen⁽¹⁾. Anhand des Rechnungsführungssystems SINCOM 2 der Kommission ließen sich nicht alle Verträge im Zusammenhang mit der Ernährungssicherung bzw. die aufgrund dieser Verträge getätigten Zahlungen ermitteln. Das System konnte diesbezüglich somit keine vollständigen und genauen Zahlen liefern. Auf Ebene der Delegationen waren Informationen dieser Art in der Regel zwar verfügbar, sie wurden aber nicht systematisch an die Kommission in Brüssel weitergeleitet. Die Jahresberichte der Kommission an die Haushaltsbehörde über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 enthalten keine Angaben zur Verwendung der Gegenwertmittel. Dies steht im Widerspruch zu Artikel 31 Absatz 3 der genannten Verordnung, der ausdrücklich vorsieht, dass der Jahresbericht der Kommission über die Durchführung der Nahrungsmittelhilfe- und Ernährungssicherungsmaßnahmen Informationen über die Maßnahmen enthalten muss, die im Rahmen der aus den Gegenwertmitteln gebildeten Fonds durchgeführt werden.

47. Die Jahresberichte der Kommission über die Durchführung von Maßnahmen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit können aufgrund der genannten Probleme und der von Jahr zu Jahr geänderten Darstellung der einzelnen Hilfsmaßnahmen nur mit äußerster Vorsicht für Analysen wie Jahresvergleiche herangezogen werden.

Maßnahmen

Maßnahmenvorbereitung

48. Auf der Grundlage „Offizieller Schreiben“ (de facto handelt es sich um von der Kommission und dem Empfängerland unterzeichnete Verträge), denen Gesamtjahrespläne zur Ernährungssicherung beigefügt sind, kann die Vorbereitung der einzelnen Projekte und Maßnahmen in Angriff genommen werden.

49. Dieser Vorgang war in den meisten Empfängerländern bisher im Allgemeinen schwerfällig und langwierig, was u. a. auf folgende Faktoren zurückzuführen war:

- a) In den Strategiepapieren zur Ernährungssicherung werden in der Regel keine klaren Prioritäten festgelegt; dies geschieht erst in der Programmierungsphase.
- b) Die Verwaltungsverfahren sind sowohl bei der Kommission als auch in den Empfängerländern kompliziert.

⁽¹⁾ Vgl. dazu auch die aufeinander folgenden Bestätigungseinschränkungen in den Zuverlässigkeitserklärungen des Hofes, insbesondere im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 8.11-8.13 (Abl. C 342 vom 1.12.2000).

- c) Die Ratsverordnung lässt im Rahmen der Haushaltslinien für Ernährungssicherheit eine große Vielfalt an Maßnahmen zu, weshalb für die Festlegung des spezifischen Inhalts der Ernährungssicherungsprogramme mit den Partnern besondere Anstrengungen notwendig sind.

Dies führte dazu, dass im Falle einiger Empfängerländer für bestimmte Jahre gar kein Programm zusammengestellt wurde.

50. Gemäß der Verordnung müssen Maßnahmen zur Ernährungssicherung in eine mehrere Jahre umfassende Planung eingebunden werden⁽²⁾. Eine Mehrjahresplanung muss langfristige Perspektiven zur Ersetzung von Nahrungsmittelhilfe- durch Ernährungssicherungsmaßnahmen aufzeigen, so dass ein kohärentes Maßnahmenpaket für mehrere Jahre festgelegt werden kann. Bis vor kurzem wurde allerdings auf Jahresbasis geplant. Seit 2001 hat die Kommission für eine Reihe von Empfängerländern, u. a. für Mosambik, Mehrjahresprogramme ausgearbeitet.

51. Gemäß Artikel 3 der Ratsverordnung muss der Ansatz so gewählt sein, dass die Komplementarität der aus verschiedenen Quellen finanzierten Maßnahmen gewährleistet ist. In den meisten der vom Hof besuchten Länder waren die Ernährungssicherungsprogramme nicht richtig in die allgemeinen Programme eingebunden. Die Haushaltslinie „Ernährungssicherheit“ wird von einigen Beteiligten als willkommene zusätzliche Finanzierungsquelle betrachtet. Im Falle von Äthiopien wurden die unter der Haushaltslinie für Ernährungssicherheit veranschlagten Mittel zum Beispiel dazu herangezogen, die im siebten und insbesondere im achten EEF im Bereich Landwirtschaft fehlenden Komponenten auszugleichen. In einigen Ländern wurden aber auch Versuche unternommen, bestimmte Maßnahmentypen mit der Haushaltslinie für Ernährungssicherheit zu verknüpfen. In Niger wurden Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums aus den EEF finanziert, die Mittel der Haushaltslinie für Ernährungssicherheit wurden hingegen in erster Linie zur Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen und des Aufbaus von Kapazitäten (z. B. Stelle für Ernährungssicherung und Krisenmanagement, Nahrungsmittelbevorratung, Landwirtschaftszählungen) verwendet. In Madagaskar ergänzen die aus dem Gesamthaushaltsplan finanzierten Ernährungssicherungsmaßnahmen die aus dem siebten und achten EEF finanzierten Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums, wobei die beiden Finanzierungsquellen in kohärenter Weise eingesetzt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es in diesem Land nur eine Entwicklungsstrategie gibt, der alle Maßnahmen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums, Ernährungssicherheit und Armutsbekämpfung unterliegen, und zwar unabhängig von der jeweiligen Finanzierungsquelle.

Maßnahmenfindung

52. Die Projektfindung folgte in den meisten der vom Hof besuchten Länder keinen festen Strukturen. Außer in Bolivien fanden sich keine Anhaltspunkte für das Vorhandensein von Strukturen, die auf der Grundlage klarer Prioritäten und Kriterien die Auswahl von Projekten ermöglichen könnten. Im Jemen bestand das wichtigste Kriterium beispielsweise in einer möglichst gleichmäßigen Verteilung der Projekte über das ganze Land. Das Ergebnis war eine Vielzahl unterschiedlichster Projekte, die auf Ad-hoc-Basis ausgewählt wurden.

⁽²⁾ 13. und 14. Erwägungsgrund sowie Artikel 3 Absatz 4.

53. Konzeption und Planung der vom Hof geprüften Ernährungssicherungsmaßnahmen wurden durch das Fehlen von Durchführbarkeitsstudien erschwert. So wurden beispielsweise im Jemen vor dem Start einer Maßnahme praktisch nie Durchführbarkeitsstudien vorgenommen. Die meisten Projekte wurden durchgeführt, ohne sie vorher auf ihre Machbarkeit zu prüfen und ohne die einheimische Bevölkerung zu befragen. In Äthiopien war keines der vor Ort geprüften Projekte vor der Durchführung einer finanziellen oder wirtschaftlichen Analyse unterzogen worden. Auch in Madagaskar wurde die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit von Ernährungssicherungsmaßnahmen nicht ausreichend geprüft.

54. Dennoch wurden viele der vom Hof vor Ort in Augenschein genommenen Projekte technisch einwandfrei durchgeführt und erwiesen sich als nutzbringend für die betroffene Bevölkerung. Ausnahmen bildeten Bewässerungsprojekte im Jemen und in Bolivien, bei denen Dämme und Rohrleitungen entweder nicht fertig gestellt oder nicht instand gehalten wurden, so dass der Bewässerungseffekt begrenzt blieb.

Maßnahmendurchführung

Beteiligung der Begünstigten

55. Eine möglichst weitgehende Beteiligung der Regierungen der Empfängerländer an der Konzeption von Ernährungssicherungsmaßnahmen ist für deren erfolgreiche Umsetzung unbedingt erforderlich. Insbesondere auf zentraler und lokaler Ebene müssten Verwaltungsstrukturen vorhanden sein, die die Nachhaltigkeit der Projekte sicherstellen.

56. Die zentralen Regierungen sind am Projektzyklus im Allgemeinen nur begrenzt beteiligt. In einigen der vom Hof besuchten Länder werden Tätigkeiten im Bereich der Ernährungssicherheit den lokalen Stellen in eher unkoordinierter Form übertragen (z. B. Jemen, Äthiopien). In anderen Ländern (wie Madagaskar und Bolivien) wurden für die Durchführung der Programme spezifische Stellen eingerichtet.

57. In Niger wurde eine Verwaltungsstelle für Nahrungsmittelhilfe-/Ernährungssicherungsmaßnahmen eingerichtet, über die die Koordination zwischen dem Staat und den Gebern gut funktioniert. Die Regierung engagiert sich für diese nationale Stelle für Ernährungssicherheit aber nach wie vor nicht hinreichend, so dass innerhalb dieser Einrichtung nunmehr die Geber statt der Regierung die Führungsrolle übernommen haben.

58. Die Mitwirkung der Bevölkerung ist mindestens ebenso wichtig wie der Grad der Beteiligung der zentralen Verwaltung. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 ⁽¹⁾ sollten die Empfänger eine aktive Rolle bei der Gestaltung der eigenen Entwicklung übernehmen. Nur wenn sie die Projekte aktiv unterstützen, können diese auch tragfähig und nachhaltig sein.

59. Die Ortsgemeinschaften werden sich für ein Projekt nur dann verantwortlich fühlen, wenn sie ab der Projektfindung durch die gesamte Abwicklung daran beteiligt waren. Außerdem können Ernährungssicherungsmaßnahmen nicht nachhaltig sein, ohne funktionierende lokale Strukturen in den Gemeinschaften, die die örtliche Bevölkerung bei der Formulierung von Bedürfnissen sowie der Durchführung und Verwaltung von Projekten unterstützen. In der Praxis waren die Ortsgemeinschaften in allen vom Hof besuchten Ländern mit Ausnahme von Bolivien kaum am Projektzyklus beteiligt.

60. Insbesondere im Jemen und in Georgien fanden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bevölkerung befragt worden wäre. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt ohne Bewertung der Lage der örtlichen Bevölkerung sowie ohne Erklärung, warum eine bestimmte Maßnahme Vorrang haben sollte bzw. warum bestimmte Zielgruppen ausgewählt wurden. Im Jemen war es für die örtlichen Verwaltungsstellen äußerst schwierig, die Gemeinschaften von der Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zu überzeugen.

61. In den meisten der besuchten Länder sind strukturelle Kapazitäten auf lokaler Ebene nicht in ausreichendem Maße vorhanden, um die Projekte zu verwalten und zu überwachen und um die örtliche Bevölkerung in administrativer und technischer Hinsicht zu unterstützen. Wenngleich die örtlichen Gemeinden in Bolivien angemessen arbeiten, wird ihre Koordinierungsfähigkeit dadurch geschwächt, dass ihre Schlüsselfachkräfte nach Wahlen aus politischen Erwägungen häufig ausgewechselt werden.

Verzögerungen

62. In nahezu allen Empfängerländern waren erhebliche Verzögerungen vom Finanzierungsbeschluss bis zum Start der Durchführung der Programme und Projekte festzustellen. Dies führte dazu, dass nicht verwendete Mittel in beträchtlicher Höhe über mehrere Jahre ungenutzt blieben.

63. Im Allgemeinen waren die Verzögerungen bei der Durchführung der ersten Programme (für das Jahr 1996) besonders groß. Dies ist zum Teil auf die bereits angesprochenen Gründe im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Maßnahmen (siehe Ziffer 49) zurückzuführen. Personalprobleme und die kurzfristigen Auswirkungen der Umstrukturierung der Kommission sind ebenfalls ein Grund für die erheblichen Verzögerungen bei Zahlungen, u. a. in Äthiopien, im Jemen und in Madagaskar, die einer reibungslosen Durchführung der Programme im Wege standen.

64. Verzögerungen entstanden aber auch durch die Empfängerländer selbst. Die Regierungen im Jemen wie auch in Niger konnten beispielsweise keine Einigung in Bezug auf die Durchführung der Landwirtschaftszählungen erzielen, die für die Sammlung von Informationen zur Ernährungslage unerlässlich sind. In Äthiopien verursachte auch die unklare Teilung der Zuständigkeiten zwischen den Ministerien und den Durchführungsstellen sowie zwischen der Zentralregierung und den Regierungen der Regionalstaaten Verzögerungen.

⁽¹⁾ Artikel 1 Absatz 3 fünfter Gedankenstrich.

Haushaltszuwendungen

65. In einer Reihe von Ländern wird die Gemeinschaftshilfe in Form von Haushaltszuwendungen (gemäß Artikel 2 Absatz 5 der Ratsverordnung) gewährt, sofern eine wirksame Planung, Ausführung und Überwachung des nationalen Haushalts gegeben ist, d. h. eine regelmäßige Kontrolle und Prüfung der öffentlichen Ausgaben.

66. In der Regel ergeben sich die Haushaltszuwendungen aus dem Gegenwert (in Landeswährung) der Devisen, die den Empfängerländern von der Kommission zur Finanzierung von Nahrungsmitteln importen bereitgestellt werden. Die Empfängerländer müssen einen Nachweis über diese Einfuhren erbringen. Wenn die Einfuhren aber liberalisiert sind — wie dies nunmehr in praktisch allen Empfängerländern der Fall ist — wird diese Vorgehensweise zu einer künstlichen Konstruktion für eine Intervention, die de facto eine allgemeine Devisenfazilität zur Stützung der Zahlungsbilanz der betroffenen Länder darstellt.

67. Bei Haushaltszuwendungen werden fast immer Zielbereiche festgelegt, z. B. Stützung des Sozialsektors, Förderung von Investitionen oder Zuschuss zur Deckung laufender Kosten. Welche Überlegungen für die Wahl des einen oder anderen Ansatzes ausschlaggebend waren, wird in der Regel nicht dokumentiert. Haushaltszuwendungen werden außerdem nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt, die u. a. mit makroökonomischen Faktoren, Haushaltsindikatoren (z. B. Ausgabenanteil für Gesundheit oder Bildung) oder Verwaltungsreformen von Regierungsstellen in Zusammenhang stehen können. Generell sollten Haushaltszuwendungen nur dann gewährt werden, wenn die nationalen Haushalts- und Rechnungsführungssysteme wirksam verwaltet und kontrolliert werden bzw., wenn dies nicht der Fall ist, zumindest grundlegende Verbesserungen vorgesehen sind⁽¹⁾.

68. Georgien, Madagaskar, Niger und dem Jemen wurden Haushaltszuwendungen trotz unzureichender Haushalts- und Rechnungsführungssysteme gewährt. Wegen Nichterfüllung der Bedingungen wurden die Zahlungen für Georgien (makroökonomische Bedingungen) und Madagaskar (Reform der öffentlichen Verwaltung) ausgesetzt.

69. Obwohl die Beschlüsse zur Aussetzung der Zahlungen durch die Nichterfüllung der Bedingungen vollumfänglich gerechtfertigt waren, kam es dadurch zu schwerwiegenden Störungen bei der Durchführung der Ernährungssicherungsprogramme, z. B. im Sozialsektor, da die Finanzierung aus dem nationalen Haushalt von den EU-Mitteln abhängig war. Bei Haushaltszuwendungen, die an makroökonomische Faktoren geknüpft sind, kann sich daher rasch eine Unvereinbarkeit mit Maßnahmen zur Ernährungssicherung ergeben, die speziell auf die Verbesserung der Ernährungslage auf lokaler Ebene ausgerichtet sind.

⁽¹⁾ Sonderbericht Nr. 5/2001 über die Verwendung von Gegenwertmitteln in AKP-Ländern (ABl. C 257 vom 14.9.2001) und Sonderbericht Nr. 1/2002 über makrofinanzielle Hilfe und Strukturpassungsfazilitäten (ABl. C 121 vom 23.5.2002).

Maßnahmenüberwachung

70. Die Überwachung sollte in erster Linie von der zentralen oder lokalen Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Delegation der Kommission wahrgenommen werden. Im Allgemeinen sind die zentralen Dienststellen und Delegationen der Kommission an der Überwachung von Projekten nicht allzu sehr beteiligt. In den meisten Ländern wird die Überwachung von den örtlichen Dienststellen für Ernährungssicherheit durchgeführt.

71. Die georgische Regierung zeigt geringes Interesse an der Überwachung. Ausgenommen sind vom Gesundheitsministerium verwaltete Projekte. Dieses Ministerium ist für die Familienbeihilfen zuständig, die streng und wirksam überwacht werden. Im Jemen wurden Ernährungssicherungsmaßnahmen von der nationalen Verwaltung gar nicht überprüft.

72. Obwohl die Überwachung durch die örtliche Dienststelle für Ernährungssicherheit in Äthiopien wegen der geografischen Streuung und Abgeschiedenheit der Projekte erschwert wurde, enthielten die von dieser Dienststelle vorgelegten Berichte im Allgemeinen eine klare und umfassende Beurteilung zum Stand der Durchführung der betreffenden Projekte.

Maßnahmenbewertung und -prüfung

73. Die Kommission sollte die Ernährungssicherungsmaßnahmen regelmäßig bewerten, um festzustellen, ob die in der Beurteilungsphase festgelegten Zielsetzungen auch erreicht wurden. Dies geschieht nicht in ausreichendem Maße, und es wurden (mit Ausnahme von Äthiopien) nur sehr wenige unabhängige Bewertungen durchgeführt. In jedem Fall sind für eine ordnungsgemäße Bewertung der Auswirkungen und der Effizienz von Ernährungssicherungsmaßnahmen überprüfbare Erfolgsindikatoren für alle Projekte und Programme erforderlich. Außer in Bolivien fand der Hof in keinem der geprüften Länder Anhaltspunkte für das Vorhandensein solcher Indikatoren.

74. In den meisten offiziellen Schreiben oder den verbundenen Vereinbarungen (Memoranda of Understanding) wurde festgeschrieben, dass die Programme Rechnungsprüfungen zu unterziehen sind. Prüfungen ganzer Programme oder von Programmteilen (im Falle so genannter Halbzeitüberprüfungen) werden erst seit 2001 durchgeführt.

75. Da die Prüfungen erst einige Jahre nach dem Start der Programme durchgeführt werden, ist es vielfach schwierig, Belegunterlagen zurückzufordern oder Erklärungen zu den die Vorgänge rechtfertigenden Überlegungen zu erhalten. Außerdem können unter diesen Voraussetzungen Schwachstellen im internen Kontrollsystem, zumindest für das fragliche Programm, nicht mehr behoben und in Bezug auf andere laufende Programme erst sehr spät beseitigt werden.

76. Die zentralen Dienststellen der Kommission verfügen über kein vollständiges oder aktuelles Bild der auf Initiative der Delegationen durchgeführten Prüfungen, da die Delegationen die zentralen Dienststellen nicht systematisch über die geplanten und durchgeführten Prüfungen in Kenntnis setzen.

77. Die Angemessenheit der Prüfungen und der Inhalt der Prüfberichte wurden vielfach nicht hinlänglich bewertet. Folglich wurden nicht immer geeignete Maßnahmen ergriffen, wenn Prüfungen in fachlicher Hinsicht unzulänglich waren oder aber wenn in den Prüfberichten Mängel — beispielsweise im internen Kontrollsystem für Zahlungen — beschrieben wurden.

Koordinierung der Geber

Koordinierung auf zentraler Ebene

78. In der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 heißt es, dass die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ihre Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich der Nahrungsmittelhilfe und der Ernährungssicherungsmaßnahmen genau abstimmen und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Rahmen des Ausschusses für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit des Rates vorzusehen ist ⁽¹⁾.

79. Nach Artikel 20 der Verordnung gewähren die Mitgliedstaaten und die Kommission einander jegliche notwendige Unterstützung und tauschen alle sachdienlichen Auskünfte zur Durchführung der Nahrungsmittelhilfe- und Ernährungssicherungsmaßnahmen aus. In Artikel 28 wird insbesondere vorgegeben, dass die Mitgliedstaaten die Kommission über ihre einzelstaatlichen Maßnahmen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe und der Ernährungssicherung unterrichten und dass im Ausschuss für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit ein regelmäßiger Informationsaustausch über die Koordination und die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten stattfindet. Gemäß Artikel 30 übermitteln die Mitgliedstaaten und die Kommission einander die Ergebnisse der Bewertungen sowie die Analysen oder Untersuchungen und unternehmen Bemühungen, die auf die Durchführung gemeinsamer Bewertungen abzielen.

80. In der Praxis werden diese Bestimmungen der Verordnung aber nicht in angemessener Weise angewendet. Die Mitgliedstaaten unterrichteten die Kommission nicht über ihre bilateralen Nahrungsmittelhilfe- und Ernährungssicherungsmaßnahmen. Die Bestimmung bezüglich des Informationsaustausches über Ernährungssicherungsmaßnahmen wird nur in eine Richtung umgesetzt: Die Kommission unterrichtet die Mitgliedstaaten, wird ihrerseits aber nicht informiert, wie der Hof im Zusammenhang mit anderen Programmen bereits mehrmals hervorgehoben hat ⁽²⁾.

81. Der belgische Vorsitz im Ausschuss für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit legte im September 2001 einseitig die belgische Nahrungsmittelhilfe- und Ernährungssicherungspolitik dar und regte an, dass die anderen Mitgliedstaaten ihre nationale Ernährungssicherungspolitik ebenfalls im Ausschuss für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit vorstellen sollten ⁽³⁾. Die übrigen Mitgliedstaaten reagierten auf diese Initiative aber nicht.

82. In den wichtigsten Empfehlungen der Schlussfolgerungen des Rates vom 19. Dezember 2001 zur Verordnung (EG) Nr. 1292/96 ⁽⁴⁾ wurde auch die Empfehlung aus der Kommissionsmitteilung ⁽⁵⁾ nicht aufgegriffen, die Rolle des Ausschusses für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit durch vermehrte Konzentration auf strategische und sektorale Fragen zu stärken.

83. Informationen, die die Vertreter der Mitgliedstaaten im Ausschuss für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit von der Kommission erhalten, werden nicht systematisch an ihre Botschafter vor Ort weitergeleitet: Die Botschafter der EG in Georgien beklagten sich beispielsweise darüber, dass sie von den jeweiligen Außenministerien bzw. den Ministerien für Entwicklungszusammenarbeit keinerlei Rückmeldung zu den EG-Ernährungssicherungsstrategien erhielten.

Koordinierung auf lokaler Ebene

84. Auf lokaler Ebene fanden regelmäßig Treffen der Vertreter der Mitgliedstaaten und der Delegationen der Kommission statt. In den meisten besuchten Ländern bestand die Koordinierung lediglich in einem Informationsaustausch. Vor allem in Madagaskar war hingegen eine intensive Zusammenarbeit mit den anderen Gebern festzustellen, in deren Rahmen eine gemeinsame Geberdatenbank mit allen Einzelheiten zu den von den Gebern im Land finanzierten Projekten eingerichtet wurde. In Niger arbeiteten die an der Koordinierungsstelle zur Verhinderung und Verwaltung von Ernährungskrisen beteiligten Geber ebenfalls eng zusammen.

85. Abgesehen von Madagaskar und Niger ist die Koordinierung mit anderen multilateralen Gebern (Weltbank, Internationaler Währungsfonds (IWF), Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)) nicht nennenswert, wenngleich die Weltbank und der Internationale Währungsfonds derzeit die Regierungen in vielen Ländern bei der Ausarbeitung eines Strategiepapieres zur nationalen Armutsbekämpfungspolitik unterstützen. Da Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit sehr eng miteinander verknüpft sind, sollte auch die Koordinierung zwischen der Regierung, der Gemeinschaft und der Weltbank/dem Internationalen Währungsfonds in dieser Frage entsprechend eng sein, damit es zu keinen Widersprüchlichkeiten kommt.

86. Informationssysteme zu Aspekten der Ernährungssicherheit waren — wenn auch in unzulänglicher Qualität — in den meisten besuchten Ländern vorhanden, und zwar in Form von Informationen über die landwirtschaftliche Erzeugung, Marktinformationssystemen und Frühwarnsystemen. Diese Systeme wurden teils von Regierungsstellen, teils von Gebern betrieben. Dies führte zu einer Streuung der Informationen und einer Vielfältigkeit der Informationssysteme, was durch eine bessere Koordinierung zu vermeiden wäre.

⁽¹⁾ 3. und 23. Erwägungsgrund.

⁽²⁾ Sonderbericht Nr. 7/98 über Südafrika (Abl. C 241 vom 31.7.1998, Ziffern 93-97); Sonderbericht Nr. 4/2000 über Rehabilitation (Abl. C 113 vom 19.4.2000, Ziffern 37-41); Sonderbericht Nr. 19/2000 über Palästina (Abl. C 32 vom 31.1.2001, Ziffern 84-88).

⁽³⁾ „Non-Paper“ 6/01 (ALIM) vom 6. September 2001.

⁽⁴⁾ Dokument 15390/01 des Rates (ALIM) vom 17. Dezember 2001.

⁽⁵⁾ Empfehlung Nr. 9 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2001) 473 endg. vom 12. September 2001, S. 5.

87. Die fehlende Koordinierung der Geber verhindert die Ausarbeitung einer einheitlichen Gesamtstrategie für jedes Land, an die alle Geber sich halten sollten. Nach Ansicht einiger großer Geber sollte das Empfängerland für die Koordinierung zwischen den einzelnen Gebern sorgen. Solange ein Land dazu aber nicht in der Lage ist, ist die von den Gebern selbst initiierte Koordinierung von entscheidender Bedeutung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Politik und Verordnung (EG) Nr. 1292/96

88. In Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 wurden spezifische Strategien, Programme und Aktionspläne im Bereich Ernährungssicherheit entwickelt. Sie bestehen zusätzlich zu den Strategien zur Armutbekämpfung, den Agrarstrategien, den Länderstrategiepapieren, den nationalen Richtprogrammen und verschiedenen Entwicklungsplänen anderer Geber. In den meisten dieser Strategiepapiere sind die (impliziten oder expliziten) endgültigen Ziele identisch: Armutbekämpfung, Ernährungssicherheit, Verbesserung der Lebensbedingungen.

89. Ernährungssicherung ist kein Instrument, und Maßnahmen, die zur Erhöhung der Ernährungssicherheit ergriffen werden, weisen keine spezifischen Merkmale auf, durch die sie als solche erkennbar würden. Es handelt sich dabei vielmehr um Maßnahmen, wie sie ähnlich oder genauso im Rahmen jedes Entwicklungsprogramms getroffen werden. Dennoch werden Ernährungssicherungsprogramme als gesonderte Entwicklungsprogramme neben den allgemeinen Entwicklungsprogrammen durchgeführt. Infolgedessen ist ein beträchtlicher Koordinierungsaufwand seitens der verschiedenen Kommissionsdienststellen und der anderen Parteien erforderlich, damit die Kohärenz zwischen den verschiedenen Programmen sichergestellt ist. In der Praxis ließ sich diese Koordinierung wegen der Personalknappheit in dem auf Ernährungssicherungsmaßnahmen spezialisierten Referat nicht verwirklichen.

Empfehlung 1

90. Das Ziel Ernährungssicherheit sollte folgendermaßen weiterverfolgt werden:

- a) eingehende Prüfung der vorgeschlagenen Maßnahmen um sicherzustellen, dass ihre Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit berücksichtigt wurden;
- b) Überwachung der Ernährungssicherheit in den Empfängerländern und Analyse der Ursachen für die unsichere Ernährungslage;
- c) Berichterstattung über die Ernährungssicherheit und Empfehlung möglicher Maßnahmen zu ihrer Erhöhung.

Die Kommission sollte sich in Zusammenarbeit mit den multilateralen und bilateralen Gebern, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, verstärkt um die Zusammenstellung gemeinsamer Länderstrategiepapiere für die Entwicklungsländer bemühen, in denen das Konzept „Ernährungssicherheit“ explizit enthalten sein sollte.

91. Wenn die derzeitigen Ernährungssicherheitsziele in die allgemeinen Entwicklungshilfeprogramme einbezogen werden, erscheint eine spezifische Verordnung für Ernährungssicherungsmaßnahmen nicht länger notwendig. Daher sollte — womöglich im Rahmen der für 2004 angekündigten neuen Bewertung der Ernährungssicherheit — die Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 in ihrer derzeitigen Form in Betracht gezogen werden. Die Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit, die derzeit nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 finanziert werden, könnten dann im Rahmen der Verordnungen zu Asien, Lateinamerika und die Mittelmeerländer abgewickelt werden. Bei diesem Szenario müsste wohl eine Lösung für die AKP-Länder gefunden werden, denn sie laufen Gefahr, von den aus dem Gesamthaushaltsplan finanzierten Mitteln, die sie derzeit ergänzend zu den Mittelzuweisungen aus den EEF erhalten, ausgeschlossen zu werden. Wie immer die Lösung aussehen mag, die Kohärenz bei der Finanzierung aus dem Haushaltsplan und aus den Richtprogrammen der AKP-Länder sollte gewährleistet sein.

92. Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 hat vielfach eine ausgeprägte Soforthilfe- und somit humanitäre Komponente. Infolgedessen könnten alle Nahrungsmittellieferungen in die Verordnung über die humanitäre Hilfe einbezogen werden, so dass eine einzige Verordnung für die humanitäre und die Nahrungsmittelhilfe maßgeblich wäre, mit erforderlichenfalls unterschiedlichen Verfahren.

93. Die Mittel für Nahrungsmittel- und humanitäre Hilfe könnten in einer Haushaltslinie zusammengefasst werden, während die für die Ernährungssicherheit vorgesehenen Beträge in die Haushaltslinien des Gesamthaushaltsplans zur Unterstützung der Entwicklungsprogramme der Empfängerländer in den einzelnen geografischen Gebieten eingestellt werden könnten.

Ernährungssicherungsprogramme

94. Ernährungssicherungsprogramme werden auf Jahresbasis erstellt, bis zu ihrem Abschluss vergehen aber in der Regel mehrere Jahre. Wegen der Verzögerungen bei der jährlichen Programmierung im Allgemeinen und den daraus resultierenden Verzögerungen bei der Freigabe der Mittel kann die wünschenswerte kontinuierliche Finanzierung nicht immer gewährleistet werden.

Empfehlung 2

95. Die Programme sollten auf mehrere Jahre angelegt sein und auf den Gesamtentwicklungsstrategien der Empfängerländer beruhen. Sie sollten insofern realistisch sein, als der Absorptionfähigkeit der Empfängerländer und den Kapazitäten der Kommission im Hinblick auf die Verwaltung und Überwachung des Programms gleichermaßen Rechnung getragen wird.

Basisdaten

96. Die zur Ernährungssicherheit verfügbaren Informationen sind im Allgemeinen veraltet, unvollständig und unzuverlässig. Die Geber haben in der Vergangenheit zur Verbesserung der Kapazitäten der Länder im Bereich Statistik beigetragen. Allerdings verpufften die Ergebnisse im Allgemeinen, sobald die Empfängerländer Maßnahmen im Bereich Statistik aus ihren eigenen Mitteln finanzieren mussten.

Empfehlung 3

97. Die Kommission sollte gemeinsam mit anderen Gebern vorrangig die Entwicklung von Systemen unterstützen, die zuverlässige Informationen über die sozioökonomische Lage der Privathaushalte (Aspekte der Armut und Ernährungssicherheit inbegriffen) liefern sollen.

98. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit den anderen Gebern Indikatoren entwickeln, anhand deren sich messen lässt, ob die Ernährungslage sich verbessert.

Managementinformation in den zentralen Stellen

99. Anhand des Rechnungsführungssystems der Kommission ließen sich nicht alle sachdienlichen Informationen über den Stand der finanziellen Abwicklung und den Fortschritt bei der Umsetzung der Ernährungssicherungsmaßnahmen ermitteln. Diese Angaben sind auf Ebene der Delegationen zwar vielfach vorhanden, wurden aber nicht systematisch an die Dienststellen der Kommission in Brüssel weitergegeben.

Empfehlung 4

100. Die Kommission sollte ihre Rechnungsführungs- und Managementinformationssysteme ändern, damit vollständige und genaue Zahlen über die Verwendung der Mittel zusammengestellt werden können. Außerdem sollte zwischen den zentralen Dienststellen der Kommission und ihren Delegationen ein regelmäßiger Informationsaustausch stattfinden. Auch bei einer dezentralen Abwicklung sollten die zentralen Dienststellen Zugang zu den Basisinformationen haben, damit sie ihre Überwachungsfunktion wahrnehmen können.

Nachhaltigkeit

101. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist nicht gewährleistet, wenn auf zentraler und lokaler Ebene keine angemessene nationale Verwaltungsinfrastruktur vorhanden ist. In den meisten der vom Hof besuchten Länder reichten die Kapazität oder die Motivation der zentralen Stellen für eine effiziente Verwaltung der Entwicklungsprogramme nicht aus. Auf lokaler Ebene sind Verwaltungsstrukturen kaum vorhanden. Dies ist ein generelles Problem, zu dem der Hof immer wieder Bemerkungen vorgelegt hat.

Empfehlung 5

102. Im Hinblick auf die Erhöhung der derzeit geringen Absorptionsfähigkeit und die Stärkung des Verantwortungsgefühls für Ernährungssicherungsprojekte in den Empfängerländern sollte die Kommission den Aufbau von Kapazitäten und die institutionelle Unterstützung weiterhin in den Mittelpunkt stellen. Besonderes Augenmerk sollte der Findung, Planung und Überwachung der Maßnahmen gewidmet werden. Die lokale Bevölkerung sollte an allen Phasen der Projektentwicklung aktiv beteiligt sein. Die nationalen Regierungen sollten ermutigt werden, der Entwicklung lokaler Strukturen Vorrang zu geben, in denen vorübergehend NRO eine bedeutende Rolle spielen könnten.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 13. Februar 2003 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Präsident

ANHANG 1

ERNÄHRUNGSSICHERHEIT IN DEN SECHS VOM HOF BESUCHTEN LÄNDERN

1. Die Ernährungslage in den vom Hof besuchten Ländern ⁽¹⁾ wird nachstehend dargestellt.

2. In Georgien, Bolivien und Madagaskar scheint die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln insgesamt ausreichend zu sein, d. h., es besteht im Land an sich kein Nahrungsmittelmangel. Wegen des gravierenden Kaufkraftmangels besteht allerdings ein Zugangsproblem für die ärmsten Bevölkerungsschichten.

3. In Äthiopien hängt die unsichere Ernährungslage mit strukturellen Faktoren zusammen. In diesem Land sind 49 % der Bevölkerung, d. h. 28,4 Millionen Menschen, unterernährt. Die Hauptfaktoren sind die mangelnde Kaufkraft und das Problem des physischen Zugangs zu Nahrungsmitteln: Laut Weltentwicklungsbericht 1999/2000 liegen 89 % der Bevölkerung unter der Armutsgrenze von 2 USD täglich.

4. Der Jemen ist strukturbedingt nicht in der Lage, mehr als rund 30 % der für die Ernährung der Bevölkerung erforderlichen Nahrungsmittel zu erzeugen, wobei das Defizit vor allem durch Einfuhren ausgeglichen wird. Wegen der ausgesprochen geringen Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung gibt es in den ländlichen Gegenden eine strukturbedingte Nahrungsmittelknappheit.

5. In Niger ist die Ernährungssicherheit wegen der klimatischen Verhältnisse, durch die es regelmäßig zu Jahren schwerwiegender Nahrungsmittelengpässe kommt, äußerst labil.

6. Der nachstehenden *Tabelle* ist die Zahl der unterernährten Menschen und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung in den sechs besuchten Ländern zu entnehmen:

Unterernährung in den sechs besuchten Ländern

Land	Unterernährte Menschen in %	Unterernährte Menschen in Millionen
Äthiopien	49	28,4
Niger	46	4,5
Madagaskar	40	5,8
Jemen	35	5,7
Bolivien	23	1,8
Georgien	23	1,2
Sechs besuchte Länder insgesamt	43	47,4

Quelle: FAO, Rom: „Assessment of the World Food Security Situation“ (veröffentlicht am 1. Juni 2001).

⁽¹⁾ Bolivien, Äthiopien, Georgien, Madagaskar, Niger und Jemen.

ANHANG 2

BANDBREITE AN MASSNAHMEN IM BEREICH ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

- Unterstützung von Frühwarnsystemen
- Errichtung oder Verbesserung von Lagereinrichtungen
- Errichtung von Gewächshäusern
- Erzeugung oder Lieferung von Saatgut, Aufbau von Getreide- oder Saatgutbanken
- Lieferung landwirtschaftlicher Betriebsmittel wie Dünger, Pestizide, Werkzeug und Ausrüstung
- Bereitstellung einfacher landwirtschaftlicher Technik
- Beitrag zum Ausbau der Aquakultur
- Lieferung von Fischereigerät und Booten
- Maßnahmen zur Aufstockung der Viehbestände
- Maßnahmen der Kategorie „Nahrungsmittel für Arbeit“ (food for work), bezahlte Arbeit (cash for work) und zur Schaffung von Arbeitsplätzen
- Diversifizierung der ländlichen Einkommen
- Ausbau der pflanzlichen Erzeugung, des Gartenbaus und der Obstbaumkulturen
- Ausbau der tierischen Erzeugung (z. B. Rinderzucht, Milch- und Käseerzeugung) und Geflügelzucht
- Veterinärmedizinisches Gerät und Unterstützung von Tierkliniken, Lieferung von Tierarzneimitteln
- Unterstützung von Transport, Verteilung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Mikroprojekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums
- Kleinstkredite für Landwirtschaft, Rinderzucht und Gewerbe im ländlichen Bereich
- Ländliche Wasserversorgungssysteme
- Errichtung kleiner Staudämme
- Bewässerungssysteme
- Flussbettverlagerung
- Schutz von Flussufern oder Wadis
- Bodenerhaltung
- Ländliche Zufahrtsstraßen (Zubringer)
- Dörfliche Infrastruktur
- Wiederaufforstung
- Unterstützung von Erzeugerverbänden
- Unterstützung von Frauenorganisationen

-
- Technische Hilfe und Schulungsmaßnahmen in den Bereichen landwirtschaftliche Technik, Finanzen und Management
 - Aufbau institutioneller Kapazitäten für Ministerien und andere Regierungsstellen, Gemeinden und Ortsgemeinschaften, die für Ernährungssicherungsmaßnahmen zuständig sind
 - Information und Schulungsmaßnahmen in Ernährungs- und Gesundheitsfragen, Förderung der Umstellung der Ernährungsgewohnheiten
 - Kampagnen im Zusammenhang mit Hygiene und sanitären Einrichtungen
 - Förderung des Gesundheitsschutzes
 - Förderung von Schulen und Kindertagesstätten auf dem Land
 - Förderung sozialer Sicherheitsnetze
 - Devisenfazilitäten zur Finanzierung von Lebensmitteleinfuhren.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG 3

Kumulative Zahlungen für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit zum 31.12.2001 (Gesamthaushaltsplan der EU) für die einzelnen Programmjahre 1997-2001

(Mio. EUR)

Gruppen	Empfänger	Programmjahr					Insgesamt	
		1997	1998	1999	2000	2001		
Länder	Äthiopien	37,4	27,3	14,4	9,9		89,0	
	Nordkorea	0,6	32,0	25,8	9,8		68,2	
	Bangladesch	15,5	23,9	8,3	4,3		52,0	
	Malawi	11,1	18,6	21,3			51,0	
	Bolivien	21,1	22,5		0,1		43,7	
	Kirgisistan	8,5	8,3	8,0	9,5		34,3	
	Armenien	6,0	11,7	9,5	5,0		32,2	
	Mosambik	15,7	2,4	6,4	5,8		30,3	
	Georgien	16,0	1,4	12,0			29,4	
	Aserbaidschan	15,4	13,6				29,0	
	Südkorea	25,2					25,2	
	Peru	15,3	2,2	6,0	0,1		23,6	
	Nicaragua	0,8	15,7	0,2			16,7	
	Honduras	3,4	8,5	4,6	0,1		16,6	
	Niger	6,2	6,6		3,0		15,8	
	Montenegro			10,2	5,1		15,3	
	Jemen	10,2	5,1				15,3	
	Madagaskar	1,2	13,7				14,9	
	Eritrea	0,1			2,9	10,4	13,4	
	Kap Verde	8,1	5,0				13,1	
	Albanien	10,3	0,2	0,2			10,7	
	Haiti	4,2	4,9	1,0		0,1	10,2	
	Kosovo			9,5			9,5	
	Liberia	5,9	2,4				8,3	
	Angola	0,1	7,8				7,9	
	Mauretanien	5,6	0,7		0,2		6,5	
	Ruanda	1,6	0,4	3,4			5,4	
	Tansania		5,2				5,2	
	Burkina Faso	0,1	2,4	0,1		0,4	3,0	
	Sudan	1,6	0,6				2,2	
	Tadschikistan	1,1	0,9				2,0	
	Jordanien		2,0				2,0	
	Sierra Leone		1,1	0,9			2,0	
	Laos	0,7	1,2				1,9	
	Palästina		1,2	0,6			1,8	
	Somalia	0,2		1,4			1,6	
	Swasiland		1,3				1,3	
Kenia	0,9	0,3				1,2		
Sambia	0,1	1,0				1,1		
Mali	0,2		0,8			1,0		
Senegal	0,5	0,5				1,0		
Côte d'Ivoire	1,0					1,0		
Pakistan				0,7		0,7		
Kuba	0,4	0,2				0,6		
Kambodscha		0,6				0,6		
DR Kongo		0,5				0,5		
SADC ⁽⁴⁾					0,5	0,5		
Guatemala	0,1	0,3				0,4		
Sahelzone			0,3			0,3		
Thailand		0,0				0,0		
Länder insgesamt		252,4	254,2	144,9	57,0	10,9	719,4	46,8 %
Organisationen	WEP ⁽⁵⁾	93,5	124,8	89,8	70,4	49,4	427,9	
	UNRWA ⁽²⁾	11,7	11,5	13,1	10,6	11,9	58,8	
	NRO	59,8	47,4	77,5	32,0	27,9	244,6	
	IKRK ⁽³⁾	6,4	9,3				15,7	
	FAO		2,0	7,8			9,8	
Organisationen insgesamt		171,4	195,0	188,2	113,0	89,2	756,8	49,2 %
Verschiedenes ⁽¹⁾		12,1	15,2	22,9	6,3	5,1	61,6	4,0 %
Gesamtbetrag		435,9	464,4	356,0	176,3	105,2	1 537,8	100,0 %

⁽¹⁾ „Verschiedenes“ betrifft hauptsächlich technische Hilfsmaßnahmen, die nicht auf spezifische Länder konzentriert sind, z. B. Seminare.⁽²⁾ Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge.⁽³⁾ Internationales Komitee vom Roten Kreuz.⁽⁴⁾ Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika.⁽⁵⁾ Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen.

Quelle: CRIS (SINCOM 2).

ANHANG 4

Kumulative Zahlungen für Ernährungssicherheit zum 31.12.2001 (Gesamthaushaltsplan der EU) für die einzelnen Programmjahre 1997-2001

(Mio. EUR)

Gruppen	Empfänger	Programmjahr					Insgesamt	
		1997	1998	1999	2000	2001		
Länder	Malawi	11,1	11,3	21,3			43,7	
	Bolivien	21,1	22,5		0,1		43,7	
	Armenien	5,5	11,7	9,5	5,0		31,7	
	Kirgisistan	0,5	8,3	8,0	9,5		26,3	
	Äthiopien	8,8	14,9	1,5	0,2		25,4	
	Nordkorea	0,6	8,8	6,6	8,5		24,5	
	Peru	15,3	2,2	6,0	0,1		23,6	
	Aserbaidshjan	9,2	13,5				22,7	
	Mosambik	5,7	2,3	6,4	5,8		20,2	
	Honduras	3,4	8,5	4,6	0,1		16,6	
	Nicaragua	0,8	15,3				16,1	
	Montenegro			10,2	5,1		15,3	
	Georgien		1,4	12,0			13,4	
	Kap Verde	8,1	5,0				13,1	
	Madagaskar	1,2	10,1				11,3	
	Bangladesch	3,6	6,9	0,4			10,9	
	Albanien	10,3	0,2	0,2			10,7	
	Niger	1,6	6,0		3,0		10,6	
	Eritrea	0,1				10,4	10,5	
	Haiti	4,2	4,9	1,0		0,1	10,2	
	Jemen	3,4	5,1				8,5	
	Liberia	5,9	2,2				8,1	
	Mauretanien	5,6	0,7		0,2		6,5	
	Tansania		5,2				5,2	
	Ruanda	1,6	0,1	3,4			5,1	
	Angola	0,1	4,0				4,1	
	Burkina Faso	0,1	1,6	0,1		0,4	2,2	
	Sudan	1,6	0,6				2,2	
	Tadschikistan	1,1	0,9				2,0	
	Jordanien		2,0				2,0	
	Sierra Leone		1,1	0,9			2,0	
	Laos	0,7	1,2				1,9	
	Palästina		1,2	0,6			1,8	
	Somalia	0,2		1,4			1,6	
	Swasiland		1,3				1,3	
	Kenia	0,9	0,3				1,2	
	Sambia	0,1	1,0				1,1	
	Mali	0,2		0,8			1,0	
	Senegal	0,5	0,5				1,0	
	Côte d'Ivoire	1,0					1,0	
	Pakistan				0,7		0,7	
Kuba	0,4	0,2				0,6		
Kambodscha		0,6				0,6		
DR Kongo		0,5				0,5		
Südkorea	0,5					0,5		
SADC ⁽⁴⁾					0,5	0,5		
Guatemala	0,1	0,3				0,4		
Sahelzone			0,3			0,3		
Länder insgesamt		135,1	184,4	95,2	38,8	10,9	464,4	78,0 %
Organisationen	UNRWA ⁽²⁾	6,8	6,8	7,3	7,8	9,5	38,2	
	NRO	5,1	12,0	19,6	2,3	3,5	42,5	
	FAO		2,0	7,8			9,8	
	IKRK ⁽³⁾	0,1	1,2				1,3	
Organisationen insgesamt		12,0	22,0	34,7	10,1	13,0	91,8	15,4 %
Verschiedenes ⁽¹⁾		3,6	5,0	19,6	6,0	5,0	39,2	6,6 %
Gesamtbetrag		150,7	211,4	149,5	54,9	28,9	595,4	100,0 %

⁽¹⁾ „Verschiedenes“ betrifft hauptsächlich technische Hilfsmaßnahmen, die nicht auf spezifische Länder konzentriert sind, z. B. Seminare.⁽²⁾ Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge.⁽³⁾ Internationales Komitee vom Roten Kreuz.⁽⁴⁾ Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika.

Quelle: CRIS (SINCOM 2).

ANHANG 5

Kumulative Zahlungen für Nahrungsmittelhilfe zum 31.12.2001 (Gesamthaushaltsplan der EU) für die einzelnen Programmjahre 1997-2001

(Mio. EUR)

Gruppen	Empfänger	Programmjahr					Insgesamt	
		1997	1998	1999	2000	2001		
Länder	Äthiopien	28,5	12,4	12,9	9,7		63,5	
	Nordkorea		23,2	19,2	1,2		43,6	
	Bangladesch	12,0	17,0	7,8	4,3		41,1	
	Südkorea	24,7					24,7	
	Georgien	16,0					16,0	
	Mosambik	10,0	0,1				10,1	
	Kosovo			9,5			9,5	
	Kirgisistan	8,0					8,0	
	Malawi		7,3				7,3	
	Jemen	6,8					6,8	
	Aserbaidshon	6,1	0,1				6,2	
	Niger	4,5	0,7				5,2	
	Angola		3,8				3,8	
	Madagaskar		3,6				3,6	
	Eritrea				2,9		2,9	
	Burkina Faso		0,8				0,8	
	Nicaragua		0,3	0,2			0,5	
	Armenien	0,5					0,5	
	Ruanda		0,3				0,3	
	Liberia		0,2				0,2	
Honduras		0,1				0,1		
Haiti		0,1				0,1		
Thailand						0,0		
Somalia						0,0		
Länder insgesamt		117,1	70,0	49,6	18,1	0,0	254,8	27,0 %
Organisationen	WEP ⁽⁴⁾	93,5	124,8	89,8	70,4	49,4	427,9	
	UNRWA ⁽²⁾	4,9	4,7	5,8	2,8	2,4	20,6	
	IKRK ⁽³⁾	6,2	8,1				14,3	
	NRO	54,7	35,5	57,9	29,8	24,4	202,3	
Organisationen insgesamt		159,3	173,1	153,5	103,0	76,2	665,1	70,6 %
Verschiedenes ⁽¹⁾		8,5	10,3	3,3	0,3	0,2	22,6	2,4 %
Gesamtbetrag		284,9	253,4	206,4	121,4	76,4	942,5	100,0 %

⁽¹⁾ „Verschiedenes“ betrifft hauptsächlich technische Hilfsmaßnahmen, die nicht auf spezifische Länder konzentriert sind, z. B. Seminare.

⁽²⁾ Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge.

⁽³⁾ Internationales Komitee vom Roten Kreuz.

⁽⁴⁾ Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen.

Quelle: CRIS (SINCOM 2).

ANHANG 6

Zusammenfassung der für die Programmjahre 1997-2001 insgesamt geleisteten Zahlungen zum 31.12.2001

(Mio. EUR)

	Nahrungsmittelhilfe	Ernährungssicherheit	Insgesamt ⁽¹⁾	Nahrungsmittelhilfe in %
<i>Besuchte Länder</i>				
Äthiopien	63,5	25,4	89,0	71,3
Bolivien	–	43,7	43,7	0,0
Georgien	16,0	13,4	29,4	54,4
Niger	5,2	10,6	15,8	32,9
Jemen	6,8	8,5	15,3	44,4
Madagaskar	3,6	11,3	14,9	24,2
<i>Übrige Länder</i>	159,7	351,5	511,3	31,2
<i>Organisationen</i>	665,1	91,8	756,8	87,9
<i>Verschiedenes</i>	22,6	39,2	61,6	36,7
Insgesamt	942,5	595,4	1 537,8	61,3

⁽¹⁾ Abweichungen sind rundungsbedingt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

II. Die Kommission leitete bereits Mitte der 80er Jahre eine Reihe wichtiger politischer Veränderungen ein, die auf eine Verlagerung des Schwerpunkts von der reinen Nahrungsmittelhilfe auf die Unterstützung von Ernährungssicherungspolitiken und -strategien abzielten.

IV. In ihrer Mitteilung von 2001 hat die Kommission Vorschläge für die verstärkte Einbeziehung der Ernährungssicherheit in die allgemeinen Strategien für Entwicklungshilfe und Armutsbekämpfung unterbreitet. Darüber hinaus bemüht sich die Kommission um eine engere Verknüpfung von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungshilfe.

V. Bei ihrer letzten Programmplanung haben die Empfängerländer die Ernährungssicherheit systematischer in ihre allgemeinen Armutsbekämpfungs- und Entwicklungsstrategien einbezogen als bisher.

VI. Die Kommission hat sich bemüht, den Entwicklungsländern beim Kapazitätsaufbau und beim Aufbau der notwendigen Systeme zu helfen.

VII. Eine weitere Bewertung ist für das Jahr 2004 geplant.

VIII. Die Struktur und die Instrumente der Kommission sind hinsichtlich der Programmierung, Bewertung und Durchführung komplexer Ernährungssicherungsmaßnahmen noch zu verbessern. Dies wird Gegenstand der Bewertung im Jahr 2004 sein. Informationen über Erfordernisse, Probleme und den aktuellen Stand der Programmdurchführung werden jedoch regelmäßig im Wege des Reporting sowie im Rahmen von Prüfungen, Bewertungen und Missionen erfasst.

IX. Die zentralen Regierungsstellen in den Empfängerländern sind oft instabil und sind in ihrer Handlungskapazität eingeschränkt. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass viele Projekte technisch einwandfrei durchgeführt wurden und für die Bevölkerung durchaus von Nutzen waren.

X. Inzwischen werden Bewertungen und Rechnungsprüfungen etwa zur Halbzeit und nach Abschluss der Projekte durchgeführt.

XI. In ihrer Mitteilung KOM(2001) 473 vertritt die Kommission folgenden Standpunkt:

Die Komplementarität wird durch eine enge Koordinierung mit den EU-Mitgliedstaaten und anderen wichtigen Gebern in allen Phasen des Programmierungs- und Projektzyklus gewährleistet.

Die Delegationen haben besondere Anstrengungen unternommen, um die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten, den wichtigsten Gebern und den UN-Organisationen vor Ort zu verbessern.

XII.

a) und b) In ihrer Mitteilung KOM(2001) 473 vertritt die Kommission folgenden Standpunkt:

— Die Kommission wird den konzeptionellen und strategischen Entwicklungsrahmen, in den sich die Förderung der Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit einfügt, gründlich untersuchen. Außerdem wird sie sich mit der Frage der Kohärenz der Politiken befassen.

— Insbesondere sind Möglichkeiten zu prüfen, die Ernährungssicherung — sowohl ihre Ziele als auch das Instrument an sich — voll in die allgemeine Entwicklungshilfepolitik der Kommission zu integrieren.

Bei Ernährungssicherungsmaßnahmen und Nahrungsmittelhilfe wird nach einem partnerschaftlichen Ansatz vorgegangen, und die Planung erfolgt zunehmend im Kontext nationaler Armutsbekämpfungsstrategien.

c) Inzwischen werden die Programme zunehmend auf mehrere Jahre geplant.

d) Den Empfehlungen des Rechnungshofs wird bei allen derzeitigen Bemühungen Rechnung getragen.

e) Dies wird bereits getan.

f) Dies ist bereits der Fall.

EINLEITUNG

3-9. Mehr als ein Vierteljahrhundert lang bestand die Strategie des Nordens zur Unterstützung der Entwicklungsländer in ihrem Kampf gegen die Nahrungsmittelknappheit und auf dem Weg zu einer eigenständigen Nahrungsmittelversorgung darin, das landwirtschaftliche Wachstum zu fördern und umfangreiche Nahrungsmittelhilfe bereitzustellen. Vor diesem Hintergrund änderte die Kommission Mitte der 80er Jahre gemeinsam mit den wichtigsten Gebern ihre Politik grundlegend und verlagerte den Schwerpunkt von einer reinen Nahrungsmittelhilfe auf die Unterstützung von Ernährungssicherungspolitiken und -strategien. Der Reformprozess wurde 1996 mit dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates abgeschlossen.

Im Jahr 2000 wurde die Umsetzung der Verordnung extern bewertet. Daraufhin hat die Kommission dem Parlament und dem Rat eine Mitteilung vorgelegt, in der sie auf die Funktion der Verordnung und die spezifischen Ziele und Anwendungen der verschiedenen Instrumente der Verordnung eingegangen ist. Sie hat darin die Beibehaltung der Verordnung wie folgt begründet:

- Bedarf an einem spezifischen Entwicklungsinstrument zur Unterstützung der Bemühungen der Gemeinschaft bei der Bekämpfung folgender Probleme:
 - strukturbedingte Nahrungsmittelknappheit als erster Schritt einer langfristigen Armutsbekämpfung in einigen Ländern,
 - kritische Nahrungsmittelversorgungslage auf nationaler und regionaler Ebene und
 - spezifische Ernährungsprobleme;
- außerdem die Notwendigkeit, die Lücke zwischen Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung zu schließen;
- schließlich Verpflichtungen der EG im Rahmen internationaler Übereinkommen und multilateraler Initiativen (Internationale Entwicklungsziele und Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen).

7. Die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates sieht ebenfalls die Einbeziehung der Ernährungssicherheit in nationale Entwicklungspolitiken und Armutsbekämpfungsstrategien vor.

BEMERKUNGEN

17. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 ist es gelungen, die Nahrungsmittelhilfe in die mittelfristige Krisennachsorge einzubinden, die einer langfristigen Entwicklungspolitik zur Verbesserung der Ernährungssituation im Rahmen mehrjähriger Programme vorausgeht. In diesem Sinne stellen die Nahrungsmittelhilfe und die darauf folgenden Ernährungssicherungsmaßnahmen ein Bindeglied zwischen Krise und Entwicklung dar.

18. In der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 (Artikel 1 Kapitel 1) und in der Mitteilung KOM(2001) 473 wird darauf hingewiesen, dass dieses Instrument auch dazu dient, „der durch schwerwiegende Nahrungsmitteldefizite oder durch Ernährungskrisen verursachten Ernährungsunsicherheit in angemessener Weise zu begegnen“. Diese Maßnahmen sind kurzfristige Hilfsmaßnahmen.

19. Das Ziel der Ernährungssicherheit kann nicht auf spezifische Sektoren oder Maßnahmen reduziert werden, da es das gesamte Spektrum an Entwicklungssektoren betrifft. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates als Bindeglied zwischen Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung fungiert und sozusagen die Verbindung

zwischen der Entwicklungshilfe und den wichtigsten Entwicklungsinstrumenten (EEF, ALA, MEDA und anderen) herstellt. In dieser Funktion kann die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 effektiv zur Erhöhung der Ernährungssicherheit beitragen.

20. Die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 erfüllt nicht die Funktion eines allgemeinen Entwicklungsinstruments. Die Kommission räumt jedoch ein, dass weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um Überschneidungen zwischen den wichtigsten Entwicklungsinstrumenten der Kommission (EEF, ALAMED und anderen) und der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates zu vermeiden.

Um zu gewährleisten, dass die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates ihrem ursprünglichen Zweck dient, werden Schwerpunktländer ausgewählt, die in Bezug auf Nahrungsmittelknappheit und Ernährungskrisen besonders gefährdet sind. Darüber hinaus wurde mit der Einführung der nationalen Entwicklungsstrategien und der Länderstrategiepapiere der Kommission nun ein Mittel zur kohärenten Einbeziehung der Entwicklungshilfe in einen einheitlichen strategischen Rahmen geschaffen. Dies war beispielsweise in Mosambik, Bolivien und kürzlich in Äthiopien der Fall.

Die Kommission bedauert, dass viele Entwicklungsländer die Ernährungssicherung zwar zu einer Priorität ihrer Politik erklären, sich dies jedoch nicht immer in ihren nationalen Entwicklungsstrategien niederschlägt.

21. Obwohl viele Entwicklungsländer die Ernährungssicherung zu einer Priorität erklären, stellen die Regierungen selten die Armutsbekämpfung, die Ernährungssicherheit und die Entwicklung des ländlichen Raums in den Mittelpunkt ihrer nationalen Entwicklungsstrategien.

Die in den Strategiepapieren vieler Entwicklungsländer vorgesehenen Finanzmittel werden von den jeweiligen Regierungen mit mehr oder weniger Erfolg bei der Ausarbeitung einer eigenen Ernährungssicherungsstrategie und bei der Einbindung dieser Strategie in ihre allgemeine Armutsbekämpfungspolitik eingesetzt. Dies war insbesondere bei den vom Rechnungshof besuchten Ländern der Fall, nämlich dem Niger, Georgien, Äthiopien und dem Jemen, die der Ernährungssicherung inzwischen Priorität eingeräumt haben.

22. Über die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 hinaus setzt sich die Kommission bei den Empfängerländern dafür ein, dass sie die Ernährungssicherheit in ihre Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung einbeziehen.

25. Die Kommission weist darauf hin, dass seit dem Besuch des Rechnungshofs und in Anwendung von Ziffer 20 Äthiopien, der Niger und bald auch Georgien Elemente der Ernährungssicherungspolitik in ihre Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung aufgenommen haben bzw. aufnehmen werden. Die Einbeziehung der Ernährungssicherung in die Strategiepapiere (Niger, Äthiopien und Georgien) wurde durch die Kommission im Rahmen eines erweiterten Dialogs mit der jeweiligen Regierung in die Wege geleitet. Im Übrigen fördert die Kommission wichtige Programme (Aufbau des Katasters, Grundbesitzsysteme usw.) insbesondere in den Neuen Unabhängigen Staaten und in Honduras.

Der geschlechterspezifische Aspekt wurde in den bisher durchgeführten Maßnahmen nicht genug berücksichtigt, was auch im Rahmen der externen Evaluierung (2000) zur Sprache gebracht wurde. Daher weisen die Programmierungsleitlinien für die Haushaltslinie Ernährungssicherheit für 2002 und für 2003-2004 auf die Notwendigkeit hin, themenübergreifenden Aspekten und insbesondere der Gleichstellung der Geschlechter in angemessener Weise Rechnung zu tragen. In Bangladesch werden beispielsweise einkommensfördernde Projekte speziell für Frauen durchgeführt.

26. Über die Mängel in der Ernährungssicherungsstrategie Äthiopiens hinaus hat die Kommission ihren Dialog mit der Regierung verstärkt und Interventionsschwerpunkte festgelegt, die die strukturellen Ursachen der Ernährungsunsicherheit bekämpfen sollen (das Ernährungssicherungsprogramm wurde im August 2002 genehmigt). Die Umsetzung dieser Strategie könnte jedoch durch die derzeitige Krisensituation verzögert werden.

27. In den nationalen Papieren zur Ernährungssicherung in Georgien und im Jemen werden Schwerpunkte festgelegt, insbesondere hinsichtlich des Aufbaus von Informationssystemen und von Programmen für soziale Sicherheit. Die Kommission ist sich jedoch bewusst, dass diese Schwerpunkte näher definiert werden müssen.

28. Die Ernährungssicherungsstrategie im Niger ist eine operationelle Strategie. Es ist daher selbstverständlich, dass ausgehend von dieser Strategie ein Aktionsplan entwickelt wurde. Sie hat jedoch auch zur Ausrichtung der nationalen Strategiepapiere im Bereich Armutsbekämpfung und Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen.

29-31. Die räumliche Erfassung der ärmsten und bedürftigsten Bevölkerungsschichten („poverty and vulnerability mapping“), die Verfügbarkeit statistischer und vergleichender Daten sowie Informationssysteme (Frühwarnsysteme, Marktinformationssysteme) sind von wesentlicher Bedeutung. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, hat die Kommission in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen zur Unterstützung der Entwicklungsländer beim Aufbau der erforderlichen Kapazitäten und Systeme unternommen. In vielen Ländern sind die Geber jedoch aufgrund von Krisensituationen und ungeordneten Verhältnissen gezwungen, zu improvisieren.

Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass Benchmark-Studien in der Bewertungs- und Planungsphase sowie erweiterte Überwachungs- und Evaluierungssysteme (ausgehend von einer begrenzten Anzahl Indikatoren) die Wirksamkeitsanalyse maßgeblich verbessern könnten. In einigen Ländern, beispielsweise Bolivien, sind allerdings die besonders gefährdeten Regionen bereits erfasst worden.

30. Im Allgemeinen gibt es Statistiken über die wirtschaftliche Lage der Privathaushalte, sie sind jedoch nicht flächendeckend, meistens nicht aktuell und mangeln an Kohärenz. Das Projekt PARIS21 (Partnerschaft im Bereich Statistik zur Förderung der Entwicklung im 21. Jahrhundert), an dem sich die Kommission über Eurostat beteiligt, hat zum Ziel, die Statistik-Kapazitäten

der Entwicklungsländer auszubauen. Vor dem Hintergrund der Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung wurde im Rahmen von PARIS21 im September 2002 eine Initiative zur Erweiterung der Statistiken über die Landwirtschaft und den ländlichen Raum in zehn afrikanischen Ländern ins Leben gerufen.

c) Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Landwirtschaftszählung durchgeführt werden muss. Die derzeit im Jemen durchgeführte Zählung wird im Rahmen des Ernährungssicherungsprogramms finanziert.

34. Auch wenn die Kommission in ihrer Mitteilung KOM(2001) 473 und der Rat in seinen Schlussfolgerungen 15390/01 die Auffassung vertreten haben, dass eine Änderung des Inhalts der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 (vor einer erneuten und gründlichen Gesamtbewertung) nicht angezeigt sei, hat die Kommission die Empfehlungen in der Bewertung für 2000 und 2001 in ihrer Mitteilung KOM(2001) 473 doch größtenteils berücksichtigt.

Wie bereits in der Antwort auf die Ziffern 3-9 erwähnt, hat die Kommission die spezifische Funktion der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 bekräftigt.

Im Jahr 2004 wird die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung sowie über spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit einer zweiten Bewertung unterzogen. Dabei wird die Kommission eine gründliche Beurteilung des konzeptionellen und strategischen Entwicklungsrahmens, in den sich die Förderung der Nahrungsmittelhilfe und der Ernährungssicherheit einfügt, vornehmen. Außerdem wird sie sich mit der Frage der Kohärenz der Politiken befassen. Insbesondere wird sie dabei prüfen, wie die Ernährungssicherung — sowohl ihre Ziele als auch das Instrument an sich — voll in die allgemeine Entwicklungshilfepolitik der Kommission integriert werden kann. Außerdem sind die Optionen aufzuzeigen, um die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen DEV/AIDCO und ECHO im Hinblick auf die Programmierung, Zielbestimmung und Abwicklung der Nahrungsmittellieferungen genauer abzugrenzen.

39. Die Zuständigkeiten der örtlichen technischen Berater wurden im Zuge der Dekonzentration des Finanzinstruments für Ernährungssicherung geklärt: Die Berater für Ernährungssicherung sind seit dem Jahr 2002 entweder den zuständigen Ministerien oder den Delegationen zugeordnet.

40. Im Zuge der Dekonzentration von Maßnahmen zur Förderung der Ernährungssicherheit wird die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für NRO Anfang 2004 über die Delegationen abgewickelt. Die Aufforderung wird demnach von den Delegationen direkt verwaltet, wodurch die Verfahren vereinfacht und die Fristen verkürzt werden.

44. Die Site RESAL wurde im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags durch eine NRO verwaltet. Der Dienstleistungsauftrag lief im August 2001 aus. Aufgrund der Wichtigkeit dieser Site hat die Kommission beschlossen, sie auf den neuesten Stand zu bringen, in ihr Websiteangebot zu integrieren und ab 2003 regelmäßig zu aktualisieren.

46. Die Kommission räumt ein, dass das zentrale SINCOM2-System noch keine Unterscheidung zwischen Vorschuss- und Abschlusszahlungen zulässt. Gemäß Artikel 81 der Haushaltsordnung und Artikel 102 der ab dem 1. Januar 2003 geltenden Durchführungsbestimmungen ergreift die Kommission die notwendigen Maßnahmen, um dies zu beheben. Dieser Punkt wird auch in der Mitteilung der Kommission vom 17. Dezember 2002 über die Modernisierung der Rechnungsführung behandelt.

Mit Hilfe des Systems CRIS wird es ab 2003 möglich sein, von Brüssel aus den Fortschritt der verschiedenen Komponenten der Ernährungssicherungsprogramme in den Empfängerländern zu verfolgen.

Diese Datenbank wird Informationen über den Stand der Programmdurchführung liefern (Verpflichtungen, Verträge, Zahlungen usw.).

49. Zu den Bemerkungen des Rechnungshofs ist hinzuzufügen, dass die Verzögerungen bei der Durchführung der Programme, insbesondere in Bezug auf Haushaltsbeihilfen, im Wesentlichen darauf zurückzuführen sind, dass die Regierungen der jeweiligen Empfängerländer die Bedingungen hinsichtlich politischer und institutioneller Reformen nicht erfüllen.

50. Auf Vorschlag der Kommission (Mitteilung KOM(2001) 473) werden Programme inzwischen grundsätzlich auf mehrere Jahre angelegt. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass bereits seit 1996 Ernährungssicherungsprogramme über mehrere Jahre geplant wurden: Finanzierungsvorschlag mit Verteilung der Haushaltsmittel auf zwei bis drei aufeinander folgende Haushaltsjahre. In unsicheren und schnell wechselnden Krisensituationen (Palästina, Nordkorea) kann jedoch eine flexible Jahresplanung durchaus von Vorteil sein, wenn es um die Erzielung spürbarer Ergebnisse geht.

51. Bei der Durchführung EG-geförderter Maßnahmen ist im Allgemeinen immer noch die Komplementarität der einzelnen Maßnahmen ausschlaggebend; ein weiterer entscheidender Faktor sind aber auch die Umgebungsbedingungen im jeweiligen Land. Zum Beispiel zielt die Finanzierung von Ernährungssicherungsprogrammen in Bolivien auf die Reduzierung der Ernährungsunsicherheit ab und ist somit komplementär zur Haushaltlinie ALA zur Förderung der regionalen Wirtschaftsintegration und zur Verbesserung der Basisinfrastrukturen (Trinkwasser und Wasseraufbereitung). Die für die Haushaltlinie Ernährungssicherheit veranschlagten Mittel machen rund 50 % der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und Bolivien aus.

Ein weiteres Beispiel ist Äthiopien. Im entsprechenden Länderstrategiepapier ist für den Bereich Ernährungssicherheit eine Zusatzfinanzierung aus EEF-Mitteln vorgesehen.

52. Die Schwierigkeiten bei der Projektfindung, auf die der Rechnungshof anspielt, ergeben sich oft daraus, dass zur Finanzierung von Projekten in Nicht-Schwerpunktländern nur diese Haushaltlinie zur Verfügung steht und die Institutionen in diesen Ländern nicht besonders stabil sind, so dass viele Bedürfnisse zu befriedigen sind und eine gezielte Förderung schwierig ist.

Im Jemen richtete sich die Auswahl der Interventionsbereiche nach der nationalen Ernährungssicherungspolitik (siehe Ziffer 27).

Das Programm wird derzeit neu ausgerichtet, um die geographischen Interventionsgebiete (in 4 bis 6 Gebietskörperschaften) und die Zielbevölkerung (einschließlich Frauen) besser eingrenzen zu können.

Im Allgemeinen gibt es keine spezifischen Strukturen für die Ermittlung und Bewertung von Projekten und Programmen. Die Kommission ist normalerweise auf die vorhandenen Verwaltungsstrukturen und Institutionen angewiesen (die sie durch technische Hilfe unterstützt). Daher liegt das Problem eher in der mangelnden Verwaltungskapazität als in nicht vorhandenen Strukturen. Die auf der Mitteilung KOM(2001) 473 basierenden Programmierungsleitlinien der Kommission bilden eine solide Grundlage zur Auswahl und Bewertung von Projekten.

53. Im Jemen wurden für drei Projekte Durchführbarkeitsstudien durchgeführt, die von der Regierung versäumt worden waren. Seit Juni 2002 führen Sachverständige im Vorfeld jeglicher Maßnahmen Studien zur Projektfindung und Durchführbarkeitsstudien durch.

Im Jemen legt die Kommission derzeit den Schwerpunkt auf eine Verstärkung des partizipativen Ansatzes, d. h. die direkte Einbeziehung der örtlichen Bevölkerung.

54. Die Kommission begrüßt die Bemerkung des Rechnungshofs hinsichtlich der einwandfreien Durchführung von Projekten zum Nutzen der betroffenen Bevölkerungen.

Die durch den Rechnungshof in Bolivien besichtigten Bewässerungsprojekte wurden gemäß Lastenheft durchgeführt. Einige Anlagen waren nicht betriebsbereit, weil die Wartung durch die Begünstigten nicht gewährleistet wurde.

56. In Äthiopien wurde die Regierung vor allem auf regionaler Ebene einbezogen. Sie beteiligte sich an der Festlegung der regionalen Strategien und Aktionspläne, deren Durchführung durch in die Verwaltung integrierte, regionale Stellen für Ernährungssicherung gewährleistet wurde.

Im Jemen soll die zentrale Regierung als treibende Kraft an einem Großteil der geplanten Maßnahmen beteiligt werden. Das neue Ernährungssicherungsprogramm sieht im Übrigen eine Stärkung der öffentlichen Institutionen vor.

57. Die Leitung der im Niger eingerichteten gemeinsamen Verwaltungsstelle des Staates und der Geber obliegt dem Premierminister, der mit der Koordinierung der Ernährungssicherungsmaßnahmen betraut ist. Es ist jedoch bedauerlich, dass der finanzielle Beitrag des Staates verhältnismäßig niedrig ausfällt.

59. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die lokalen Gebietskörperschaften von der Projektfindung an Verantwortung übernehmen sollten. Dies war in Bolivien dank der Dezentralisierungspolitik der Regierung möglich. Wie stark die örtliche Bevölkerung in die Programme einbezogen werden kann, hängt auch von der Politik der Regierung ab.

60. In Georgien ist es aufgrund der sozioökonomischen Gegebenheiten weiterhin schwierig, einen partizipativen Ansatz zu verfolgen. Bei der Vorbereitung des Strategiepapiers zur Armutsbekämpfung (PRSP) konnte die Regierung jedoch für diese Problematik sensibilisiert werden. Das Ernährungssicherungsprogramm sieht den Aufbau eines Informationssystems vor, das der Regierung eine bessere Einschätzung der Lebensbedingungen der bedürftigsten Bevölkerungsgruppen ermöglichen wird.

Im Jemen legt die Kommission derzeit den Schwerpunkt auf eine Verstärkung des partizipativen Ansatzes, d. h. die direkte Einbeziehung der örtlichen Bevölkerung. Diesem Aspekt wird nun auch bei der Planung der Schulungsprioritäten durch das mit der Durchführung des Programms betraute Planungsbüro Rechnung getragen.

62. In den Empfängerländern der bei der Haushaltslinie Ernährungssicherheit veranschlagten Mittel mangelt es oft an institutioneller Stabilität und an den erforderlichen privatwirtschaftlichen Strukturen (auch an Strukturen innerhalb der Zivilgesellschaft). Die Durchführung der Programme ist oft mit Problemen verbunden, die zu weiteren Verzögerungen führen.

Wie bereits in der Mitteilung KOM(2001) 473 festgestellt, vergeht vom Zeitpunkt der Mittelbindung bis zum Beginn der Projektdurchführung übermäßig viel Zeit. Zur Abhilfe wurden folgende Lösungen vorgeschlagen, die nun auch Anwendung finden:

- Abschluss des Programmierungsprozesses neun Monate vor Beginn eines gegebenen Haushaltsjahrs;
- Anlaufen des Projektfindungs- und Bewertungsprozesses unmittelbar nach Abschluss der Programmierung, damit für die Analyse, Planung und Bewertung von Programmen und Projekten genügend Zeit zur Verfügung steht;
- Verbesserung der Programmierungsleitlinien und Verkürzung der dienstübergreifenden Konsultationen;
- Übergang zu einer Mehrjahresprogrammierung.

66. Gemäß dem Leitfaden der Kommission aus dem Jahr 2002 für die Gewährung von Finanzhilfen für Entwicklungsländer ist die Zahlung direkter Haushaltsbeihilfen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 nicht gestattet.

Demzufolge erlaubt die Devisenfazilität in den Ländern, deren Devisenreserven unter Druck stehen und in denen der Devisenmarkt sowie das Einfuhrsystem liberalisiert sind, eine Aufstockung der Devisenreserven und ermöglicht es dem Privatsektor, die zur Deckung des nationalen Bedarfs erforderlichen Nahrungsmittel einzuführen. Ausgehend von dieser Devisenfazilität kann ein Gegenwertmittelfonds (indirekte Haushaltsbeihilfen) gebildet werden, der zur Finanzierung sektoraler Reformprogramme und öffentlicher Ausgabenprogramme im Bereich Ernährungssicherung herangezogen werden kann.

67-68. Die Bedingungen zur Gewährung von Haushaltsbeihilfen im Rahmen von Ernährungssicherungsprogrammen werden in der Regel mit den Regierungen der Empfängerländer und den anderen betroffenen Gebern abgesprochen.

Die Mindestvoraussetzung zur Gewährung von Haushaltsbeihilfen ist, dass das betroffene Land ein angemessenes und zuvor vom IWF und der Weltbank genehmigtes Programm zur Umsetzung wirtschaftlicher Reformen durchführt. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Land über die notwendigen steuerlichen Voraussetzungen verfügt, um direkt auf den Staatshaushalt einwirken zu können.

Zum Zeitpunkt, zu dem die Kommission eine Entscheidung bezüglich der vier vom Rechnungshof genannten Länder traf, waren die notwendigen makroökonomischen Voraussetzungen gegeben.

Die aus der Haushaltslinie Ernährungssicherheit finanzierten Haushaltsbeihilfeprogramme konzentrierten sich unter anderem auf Reformen zur Verbesserung der nationalen Haushalts- und Rechnungsführungssysteme. Da in diesem Bereich großer Bedarf herrscht, ist jedoch davon auszugehen, dass nur mittelfristig, im Rahmen der Ernährungssicherungsprogramme und in Zusammenarbeit mit dem IWF und der Weltbank ein wirksameres und transparenteres Finanzmanagement in den nationalen Regierungen eingeführt werden kann.

69. Die Gewährung von Haushaltsbeihilfen in den einzelnen Ländern ist einerseits an makroökonomische Faktoren geknüpft, an so genannte „allgemeine Voraussetzungen“, die mit der zufrieden stellenden Durchführung makroökonomischer Reformprogramme der Bretton-Woods-Institutionen zusammenhängen (siehe Antwort auf Ziffer 67). Andererseits sind sektorbezogene Faktoren ausschlaggebend, so genannte „spezifische Voraussetzungen“, die auf eine mittelfristige Erhöhung der Ernährungssicherheit abzielen. Die Auszahlung der Haushaltsbeihilfe hängt demnach hauptsächlich von der Erfüllung dieser spezifischen Voraussetzungen ab, die sich lediglich auf Sektoren beziehen, die mit den Politiken und öffentlichen Ausgabenprogrammen zur Förderung der Ernährungssicherheit in Zusammenhang stehen.

70. Die LFSU (örtliche Stelle für Ernährungssicherheit) war unter anderem für die Überwachung der Ernährungssicherungsmaßnahmen und für die Berichterstattung gegenüber der Delegation verantwortlich. Im Zuge der Dekonzentration werden die Delegationen eine zunehmend wichtige Rolle bei der Überwachung von Programmen übernehmen.

71. Im Jemen wurden die Delegation und die Regierung nicht ausreichend in die Überwachung der Maßnahmen einbezogen. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Überwachung der Maßnahmen gewährleistet war, insbesondere im Rahmen der durch das Büro für technische Hilfe der Europäischen Kommission in Sanaa (ECTAO) durchgeführten Missionen, über die technische Hilfe im Bereich Ernährungssicherheit, durch die Delegation in Amman und über Brüssel. Im September 1997 übertrug die Kommission die Überwachung des Programms in einem Dienstleistungsvertrag an ein Privatunternehmen (GFA). Der Vertrag lief auf ein Jahr und umfasste Überwachungsdienstleistungen im Rahmen des Ernährungssicherungsprogramms im Jemen.

In Georgien werden im Rahmen des Ernährungssicherungsprogramms im Landwirtschaftsministerium transparente Verfahren zur Planung und Überwachung der Ausführung der öffentlichen Ausgaben entwickelt, und zwar durch den Ausbau des Haushaltsreferats sowie des Referats, das für die Festlegung der Landwirtschaftspolitik zuständig ist. Im Rahmen des Ernährungssicherungsprogramms ist dies eine wichtige Voraussetzung, um die Einführung eines angemessenen Haushaltsbuchführungssystems in den durch das Programm betroffenen Ministerien in enger Abstimmung mit dem Finanzministerium und der Finanzverwaltung gewährleisten zu können. Zum Großteil betreffen die mit dem Ernährungssicherungsprogramm verknüpften Voraussetzungen die Verbesserung der öffentlichen Ausgabenverwaltung, insbesondere die Überwachung des Haushalts und die Haushaltsplanung, wobei den betroffenen Ministerien ein gewisser Zeitraum für Anpassung und Umsetzung zugestanden wird.

Darüber hinaus stehen die in den „Pilotministerien“ unternommenen Reformen vollkommen mit der allgemeineren nationalen Reform des öffentlichen Finanzwesens im Einklang, die durch den IWF unterstützt wird.

73-75. Die Kommission weist darauf hin, dass von Brüssel aus Bewertungen und Rechnungsprüfungen durchgeführt wurden.

Besonders die vor Ort durchgeführten Bewertungen sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben. In Bolivien wurden beispielsweise in den Jahren 2000 bis 2002 allein 46 Kleinstprojekte bewertet.

Darüber hinaus ermittelt und definiert die Kommission derzeit Überwachungs- und Wirksamkeitsindikatoren, die eine effizientere und einheitlichere Bewertung zukünftiger Programme ermöglichen sollen.

Was die Rechnungsprüfung angeht, ist zu berücksichtigen, dass nicht nur von Brüssel aus, sondern auch im Rahmen von Verträgen mit NRO in Höhe von über 100 000 EUR Rechnungsprüfungen durchgeführt wurden. Darüber hinaus wurde für 2003 ein Rechnungsprüfungsprogramm entwickelt, das entsprechend den Anforderungen des Rechnungshofes bereits während der Durchführung der Projekte Prüfungen zulässt. Auf diese Weise können potenzielle Mängel rechtzeitig behoben werden.

76. Die Kommission plant die Einführung eines solchen Systems im Jahr 2003.

77. Das vom Rechnungshof angesprochene Problem beschäftigt ebenfalls die Kommission. Aus diesem Grund hat die Kommission einen spezifischen Rahmenvertrag für Rechnungsprüfungsaufträge entworfen und arbeitet Standardkriterien aus, die zur Verbesserung der Kontrollen beitragen sollen.

Der Leitfaden der Kommission für die Gewährung von Finanzhilfen hat erneut verdeutlicht, wie wichtig die regelmäßige Durchführung von technischen Kontrollen und Finanzprüfungen ist und

welche Bedeutung einer Bewertung der Qualität der öffentlichen Ausgaben in den Empfängerländern zukommt. Mit Hilfe dieser spezifischen Instrumente wird es möglich sein, Diagnosen zu stellen und zu prüfen, welche Korrekturmaßnahmen notwendig sind, um darauf aufbauend Programmvoraussetzungen für zukünftige Vorhaben festlegen zu können.

78-83. Die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten im Ausschuss für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit hat sich zwar verbessert, ist jedoch trotz der beträchtlichen Bemühungen der schwedischen und belgischen Präsidentschaft immer noch nicht zufrieden stellend. Der Informationsfluss läuft einseitig von der Kommission zu den Vertretungen der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat jedoch erreicht, dass sie in höherem Maße in die Gespräche über allgemeine Programmierung sowie über politische und strategische Themen von allgemeinem Interesse einbezogen wird.

Zur Erhöhung der politischen Kohärenz und zur Rationalisierung der Komitologie sollten die Aufgaben des bestehenden Ausschusses für Nahrungsmittelhilfe auf die Entwicklungsausschüsse der Kommission übertragen werden.

84-87. Die systematische Koordinierung vor Ort zwischen den EG-Delegationen, den Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten und den anderen wichtigsten Gebern ist zwingend erforderlich. Die Qualität dieses Prozesses hängt in hohem Maße von den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in dem jeweiligen Gastland und von dessen Bereitschaft zum Dialog und zum Informationsaustausch ab. Definitionsgemäß betrifft die Verordnung (EG) Nr. 1292/96 zum größten Teil Länder und Regionen in Krisensituationen.

Diese Koordinierung wird nur in den Fällen auf die Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) ausgedehnt, in denen strukturelle Änderungen (politische und institutionelle Reformen und Haushaltsbeihilfen) notwendig sind. Die Koordinierung mit den UN und den NRO ist vor allem bei der Krisenhilfe und beim Wiederaufbau erforderlich.

Im Rahmen ihres Dialogs mit der Afrikanischen Union (AU) wird die Kommission in Zusammenarbeit mit Belgien und der FAO eine Bewertung der vorhandenen Informationssysteme in Afrika vornehmen und auf deren Harmonisierung und Stärkung hinarbeiten.

Darüber hinaus bemüht sich die Kommission, die Entwicklungsländer zu ermutigen, in erster Linie nationale Entwicklungsstrategien für die Festlegung politischer Zielsetzungen, die Planung und die Erbringung von Dienstleistungen sowie für die einheitliche Koordinierung mit den externen Gebern zu nutzen. Der Kapazitätsaufbau ist wichtig, um die Regierungen und die Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, ihren jeweiligen Aufgaben gerecht zu werden.

85. Die Kommission setzt ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Koordinierung mit den anderen Gebern fort.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

88. In Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 wurden nationale Ernährungssicherungsstrategien zur Schaffung eines kohärenten Rahmens für durch die EG und andere Geber geförderte Maßnahmen entwickelt. Seitdem breitere nationale Entwicklungsstrategien ausgearbeitet werden (Strategien zur Armutsbekämpfung und ähnliche), werden Ernährungs-sicherungsziele und -programme schrittweise in einen einheitlichen nationalen Rahmen sowie in die Länder- und Regionalstrategiepapiere der EG eingebunden.

89. Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass die Ernährungssicherheit als wichtigster Armutsfaktor in erster Linie ein Entwicklungsziel darstellt. Daher muss die Ernährungssicherheit im Rahmen aller verfügbaren Instrumente kurz-, mittel- und langfristig angegangen werden. In diesem Zusammenhang besteht eine Aufgabe der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 darin, die Lücke zwischen der kurzfristigen humanitären Hilfe und der langfristigen Entwicklungshilfe (Hauptentwicklungsinstrumente der EG: EEF, ALAMED und andere) zu schließen.

Die Kommission vertritt ebenfalls den Standpunkt, dass zu einer effizienten und kohärenten Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 beträchtliche Koordinierungsbemühungen erforderlich sind.

Empfehlung 1

90. Die Kommission und die wichtigsten Geber teilen die folgenden Standpunkte:

- Die Ziele Nahrungsmittelhilfe bzw. Ernährungssicherheit fließen als wichtigster Armutsfaktor in das übergeordnete Entwicklungsziel der Armutsbekämpfung ein.
- Die Bereiche Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit müssen in nationalen Politiken und Entwicklungsstrategien (wie z. B. Strategien zur Armutsbekämpfung) berücksichtigt werden.
- Die Komplementarität mit kurzfristiger Nothilfe einerseits und langfristigen Entwicklungsmaßnahmen andererseits muss bei allen Vorhaben, die nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 finanziert werden, gewährleistet sein. Die geeigneten Mittel zur Gewährleistung dieser Komplementarität und zur Vermeidung von Überschneidungen sind nationale Entwicklungsstrategien oder in deren Ermangelung nationale Ernährungssicherungsstrategien.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass die bei der Haushaltslinie ausgewiesenen Mittel strikt nach Maßgabe der Mitteilung KOM(2001) 473 eingesetzt werden müssen. Dies erfordert eine sehr genaue Prüfung der Ernährungssicherungsmaßnahmen und -aktivitäten bereits bei der Projektfindung und -bewertung.

91. Die Kommission kann sich der Empfehlung des Rechnungshofes hinsichtlich einer „Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 in ihrer derzeitigen Form“ nicht anschließen.

Mitteilung KOM(2001) 473 und Schlussfolgerungen Nr. 15390/01 des Rates:

- Anerkennung der spezifischen Funktion der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 (siehe Ziffer 33) und Beibehaltung der Verordnung zu diesem Zeitpunkt.
- Vorschlag zur Durchführung einer gründlichen Bewertung des konzeptionellen und strategischen Rahmens zur Förderung der Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit durch die Kommission im Jahr 2004.

92-93. Die Kommission nimmt die Empfehlung des Rechnungshofes zur Kenntnis. Die Kommission vertritt jedoch den Standpunkt, dass die für 2004 geplante gründliche Bewertung einen angemessenen Rahmen zur Untersuchung dieser Angelegenheit darstellt.

94-95. Die Mitteilung KOM(2001) 473 enthält eine Reihe von Vorschlägen, die auf eine Beschleunigung des Programmierungs-, Projektfindungs- und Bewertungsprozesses hinarbeiten. Weitere Details sind Ziffer 62 zu entnehmen.

Empfehlung 2

96. Die Finanzierung von Informationssystemen im Rahmen der Ernährungssicherungsstrategie der Kommission bleibt weiterhin eine Priorität; die Beteiligung der Regierungen an dieser Finanzierung gestaltet sich schwierig, in einigen Ländern sind jedoch Mittel für diesen Zweck im Staatshaushalt vorgesehen.

Es besteht die dringende Notwendigkeit, die Kapazitäten der Entwicklungsländer im Hinblick auf die statistische Erfassung von Armut und Ernährungssicherheit nachhaltig zu erweitern, um darauf aufbauend Entwicklungsstrategien ausarbeiten zu können.

Empfehlung 3

97. In diesem Bereich wird derzeit viel getan, es müssen jedoch noch einzelne konkurrierende Informationssysteme miteinander in Einklang gebracht (insbesondere auf regionaler Ebene) und im Hinblick auf eine nachhaltige Gestaltung der öffentlichen Hand übergeben werden.

98. Es werden bereits Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen.

99-100. Die im Jahr 2002 neu eingerichtete Datenbank CRIS wird es den Kommissionsdienststellen, die sowohl für Außenbeziehungen als auch für den Haushaltsvollzug zuständig sind, schrittweise ermöglichen, die gewünschten Finanzdaten abzurufen. Darüber hinaus ist es durch die Dekonzentration und die Verteilung der Aufgaben zwischen Brüssel und den Delegationen gelungen, die Kompetenzbereiche klar gegeneinander abzugrenzen. Die Delegationen haben nunmehr die Möglichkeit, sich einen Überblick über den gesamten Projektablauf zu verschaffen, und Brüssel ist in der Lage, die Verwendung der Mittel in Echtzeit zu verfolgen.

Empfehlung 4

100. Die Kommission hat die Bemerkungen des Rechnungshofes zur Kenntnis genommen. Seitdem hat sie Anstrengungen zur Lösung des Problems unternommen. Ab dem Jahr 2003 wird das neue System CRIS, die gemeinsame Datenbank der zentralen Kommissionsdienststellen in Brüssel und der Delegationen, für alle Haushaltlinien voll einsatzfähig sein. Ab diesem Zeitpunkt wird es möglich sein, umfassende und präzise Daten über die Verwendung der Mittel sowohl auf Delegationsebene als auch in Brüssel abzurufen. Auf diese Weise wird die Überwachung der Maßnahmen in Brüssel ermöglicht.

Im Zuge der Modernisierung der Rechnungsführung wird die Kommission diesem Punkt durch die Entwicklung einer Systemfunktionalität Rechnung tragen, mit deren Hilfe Vorauszahlungen gegen Zwischen- und Abschlusszahlungen abgegrenzt werden

können. Die Kommission wird im Dezember 2002 eine Mitteilung zu diesem Thema verabschieden. Innerhalb des SI2 (einem Teil von SINCOM2) können die Dienststellen vor Ort ihre eigenen budgetären Strukturen einrichten, wodurch eine Trennung zwischen Zahlungen im Bereich Ernährungssicherheit und anderen Zahlungen, die aus denselben Haushaltlinien finanziert werden, möglich ist. Es ist bisher technisch jedoch nicht möglich, diese lokalen Strukturen in R/3 (dem anderen Teil von SINCOM2) abzubilden.

101-102. Die Kommission ist mit der Analyse des Rechnungshofes und zum großen Teil auch mit den Empfehlungen einverstanden, die sich im Übrigen in den Leitlinien für Entwicklungszusammenarbeit der EG wiederfinden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Entwicklungsländern die Grenzen dessen aufzeigen, was dort erreicht werden kann.
