



Brüssel, den 18.12.2012
COM(2012) 768 final

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

**gemäß Artikel 184 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates über die
Anwendung des Europäischen Schulobstprogramms**

{SWD(2012) 435 final}

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT gemäß Artikel 184 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates über die Anwendung des Europäischen Schulobstprogramms | 3 |
| 1. EINFÜHRUNG..... | 3 |
| 2. BESCHREIBUNG DES PROGRAMMS UND SEINER WICHTIGSTEN BESTANDTEILE | 3 |
| 3. BEWERTUNG DER FUNKTIONSWEISE DES PROGRAMMS UND DESSEN WIRKUNG AUF DIE ESSGEWOHNHEITEN DER KINDER..... | 4 |
| 3.1. Einführung gut funktionierender Programme in den Mitgliedstaaten | 5 |
| 3.1.1. Verwaltungstechnische Umsetzung und damit verbundene Herausforderungen..... | 5 |
| 3.1.2. Fragen der Finanzierung des Programms in den Mitgliedstaaten..... | 8 |
| 3.2. Bewertung der Auswirkungen des Programms auf die Essgewohnheiten der Kinder | 9 |
| 3.3. Empfehlungen | 10 |
| 4. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN..... | 12 |

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 184 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates über die Anwendung des Europäischen Schulobstprogramms

1. EINFÜHRUNG

Gemäß Artikel 184 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007¹ des Rates (nachstehend „Verordnung über die einheitliche GMO“) befasst sich dieser Bericht mit der Anwendung des Europäischen Schulobstprogramms (nachstehend „das Programm“) in den ersten drei Jahren des Bestehens dieses Programms im Zeitraum vom 1. August 2009 bis zum 31. Juli 2012.

Nach der Verordnung über die einheitliche GMO sind in diesem Bericht insbesondere zwei Themen zu behandeln, nämlich inwieweit das Programm die Einführung gut funktionierender Schulobstprogramme in den Mitgliedstaaten gefördert hat und wie es sich auf die Verbesserung der Essgewohnheiten der Kinder ausgewirkt hat.

Der Bericht stützt sich in erster Linie auf eine Auswertung der Informationen der Mitgliedstaaten über die Anwendung von Schulobstprogrammen in ihren Ländern und insbesondere auf Informationen aus jährlichen Überwachungs- und Bewertungsberichten, die gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 288/2009² der Kommission vorgelegt wurden, sowie auf die Ergebnisse einer externen Bewertung. Diese Quellen basieren nur auf Daten für die Schuljahre 2009/10 und 2010/11, da für das Schuljahr 2011/12 noch keine Bewertung vorgenommen wurde.

2. BESCHREIBUNG DES PROGRAMMS UND SEINER WICHTIGSTEN BESTANDTEILE

Die Grundlagen des Programms wurden im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse im Jahr 2007 gelegt. Der Rat ersuchte die Kommission, einen Vorschlag für ein Schulobstprogramm vorzulegen, mit dem gegen den rückläufigen Verzehr von Obst und Gemüse bei Kindern vorgegangen werden konnte. Diese Initiative wurde auch vom Europäischen Parlament uneingeschränkt unterstützt. Eine politische Einigung über den Vorschlag der Kommission wurde im November 2008 herbeigeführt, womit der Weg frei wurde für die Bereitstellung von EU-Mitteln in Höhe von 90 Mio. EUR pro Jahr, mit denen der Erwerb und die Verteilung von frischem und verarbeitetem Obst, Gemüse und Bananen an Schulkinder sowie verschiedene damit zusammenhängende Maßnahmen kofinanziert wurden.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO), ABl. L 299 vom 16.11.2007, S. 1.

² Verordnung (EG) Nr. 288/2009 der Kommission vom 7. April 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Gemeinschaftsbeihilfe für die Abgabe von Obst und Gemüse, verarbeitetem Obst und Gemüse sowie von Bananenerzeugnissen an Kinder in schulischen Einrichtungen im Rahmen eines Schulobstprogramms, ABl. L 94 vom 8.4.2009, S. 38.

Übergeordnetes Ziel des Programms ist es, auf EU-Ebene einen politischen und finanziellen Rahmen für Initiativen der Mitgliedstaaten zu bieten, die dem rückläufigen Verzehr von Obst und Gemüse insbesondere bei Kindern als besonders schutzbedürftigen Verbrauchern entgegenwirken sollen. Somit soll der Anteil dieser Erzeugnisse an der Ernährung der Kinder bereits frühzeitig, wenn die Essgewohnheiten von Kindern sich noch ausprägen, dauerhaft erhöht werden. Zudem könnten durch die positiven Auswirkungen auf den Verbrauch auch Ziele der GAP erreicht werden, unter anderem die Förderung von Verdienstmöglichkeiten in der Landwirtschaft, die Stabilisierung der Märkte und die Verfügbarkeit heutiger und zukünftiger Versorgungsmöglichkeiten. In ähnlicher Weise wurde durch verbindliche flankierende Maßnahmen, mit denen die Verbindung zu Landwirtschaft, Ernährung, Gesundheit, Umwelt und körperlicher Betätigung hergestellt werden soll und die in ihrem Zusammenspiel die Wirkung des Programms als Ganzes steigern sollen, eine verstärkt auf erzieherische Aspekte ausgerichtete Dimension einbezogen. Darüber hinaus leistet das Programm einen Beitrag zum Ziel der EU, das zunehmende Auftreten von Fettleibigkeit und chronischen Krankheiten, die auf ungesunde Ernährung zurückzuführen sind, zu bekämpfen, wie dies im Weißbuch 2007 „Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa“³ umrissen wurde.

Mitgliedstaaten, die am Programm teilnehmen möchten, müssen vor der Durchführungsphase auf nationaler oder regionaler Ebene gemeinsam mit den Gesundheits- und Bildungsbehörden Strategien entwickeln. Die Programme werden bis zu einer Höhe von 50 % aus EU-Mitteln kofinanziert; diese Obergrenze erhöht sich in Konvergenzregionen und Regionen in äußerster Randlage der EU auf 75 %, wobei der verbleibende Anteil durch nationale und/oder private Beiträge aufgebracht wird.

Die zentralen Elemente des Programms sind:

- a) Verteilung von Erzeugnissen in Bildungseinrichtungen – von Kindergärten bis zu Sekundarschulen.
- b) Flankierende Maßnahmen zur Sensibilisierung für die Bedeutung des Verzehrs von Obst und Gemüse sowie für gesunde Ernährungsgewohnheiten und zur Stärkung des Bezugs zur Landwirtschaft, beispielsweise durch Besuche landwirtschaftlicher Betriebe oder durch gemeinsames Gärtnern.
- c) Netzbildung, Überwachung und Bewertung der Durchführung der Programme in den einzelnen Mitgliedstaaten.

3. BEWERTUNG DER FUNKTIONSWEISE DES PROGRAMMS UND DESSEN WIRKUNG AUF DIE ESSGEWOHNHEITEN DER KINDER

Zusätzlich zu den oben erwähnten Bewertungen durch die Mitgliedstaaten und durch externe Stellen hat der Europäische Rechnungshof im Jahr 2011 seinen Sonderbericht Nr. 10⁴ veröffentlicht, der die Ergebnisse der gemeinsamen Prüfung des Programms in Verbindung mit dem Schulmilchprogramm enthält und in dem die Wirksamkeit der beiden Programme untersucht wurde. Der Europäische Rechnungshof prüfte insbesondere, ob die Teilnahme an den Programmen ausreichend gefördert wird, ob die Finanzhilfen der EU direkte

³ Weißbuch „Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa“, KOM(2007) 279 endg. vom 30.5.2007.

⁴ Sonderbericht Nr. 10/2011 des Rechnungshofes „Sind die Programme „Schulmilch“ und „Schulobst“ wirksam?“.

Auswirkungen auf den Verzehr der Begünstigten mit sich bringen und ob die Programme geeignet sind, die vorgesehene erzieherische Wirkung zu entfalten und künftige Essgewohnheiten zu beeinflussen. Außerdem wurde im Jahr 2005 vom CEPS⁵ im Rahmen eines Sondervertrags mit der Kommission eine Studie durchgeführt, in deren Mittelpunkt die Abschätzung und Bewertung des Verwaltungsaufwands stand, der durch die Schulmilch- und Schulobstprogramme verursacht wurde.

3.1. Einführung gut funktionierender Programme in den Mitgliedstaaten

Angesichts der Vielzahl von Parametern, anhand deren beurteilt werden könnte, inwieweit in den Mitgliedstaaten ein gut funktionierendes Programm eingeführt wurde, liegt der Schwerpunkt dieses Berichts auf der Bewertung der verwaltungstechnischen Durchführung des Programms in den Mitgliedstaaten und auf den Herausforderungen, die hinsichtlich a) seiner Wirksamkeit, b) der aufgetretenen Schwierigkeiten, c) der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands und d) der flankierenden Maßnahmen sowie Finanzierungsaspekten bestehen.

3.1.1. Verwaltungstechnische Umsetzung und damit verbundene Herausforderungen

Für die Durchführung eines gut funktionierenden Schulobstprogramms sind unterschiedliche Ansätze und Gestaltungskonzepte denkbar. Selbst innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats oder einer einzigen Region kann die Art und Weise, wie ein solches Programm durchgeführt wird, aufgrund der auf Schulebene getroffenen Entscheidungen variieren. In den nationalen Bewertungen wurden die Durchführung des Programms und die Zufriedenheit der Schulen und der an der praktischen Durchführung beteiligten Mitarbeiter bewertet. Bei dieser so genannten Prozessbewertung wurde festgestellt, dass das Programm in den Mitgliedstaaten erfolgreich integriert und von Kindern, Lehrern und Eltern gleichermaßen gut angenommen wurde. Im Schuljahr 2010/11 waren viele der im ersten Jahr der Durchführung aufgetretenen Probleme weitgehend überwunden und das Programm läuft in der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten reibungslos. Allerdings stehen einige Mitgliedstaaten und/oder Regionen immer noch vor Schwierigkeiten bei der Durchführung (siehe Unterabschnitt b).

Bei den Bewertungen wurde weiter festgestellt, dass die Vorgabe, eine Partnerschaft zwischen Bildungssektor, Gesundheitssektor und Landwirtschaft aufzubauen, erfolgreich erfüllt wurde, insbesondere bei der Anpassung des Europäischen Programms an den nationalen/regionalen Rahmen und der Erarbeitung des Gestaltungskonzepts bzw. der Strategie. Diese Partnerschaft war auf Schulebene etwas weniger strukturiert, was dem fehlenden Kontakt zwischen den verschiedenen Interessengruppen zugeschrieben werden kann.

a) Wirksamkeit des Programms

Bei der externen Bewertung wurde festgestellt, dass es keine einfache Möglichkeit gibt, um zu berechnen, welche Programme am wirksamsten sind. Da die Leistungsfähigkeit des Programms durch mehrere Ergebnisse gekennzeichnet ist, die alle als Wirkungsindikatoren herangezogen werden könnten, muss die Wirksamkeit auf verschiedene Arten gemessen werden. Es lässt sich beispielsweise nur schwer sagen, ob es besser wäre, bei mehr Kindern einen geringeren Anstieg des Verzehrs zu erreichen, als bei weniger Kindern einen höheren Anstieg. Bei der Bewertung wurde die Wirksamkeit allerdings näherungsweise beurteilt.

⁵ Centre for European Political Studies (CEPS): Sonderbericht „Measurement of administrative burdens generated by European legislation, Administrative burden quantifications of School Fruit Scheme and School Milk Scheme“, 7. Dezember 2011.

Aus den Ergebnissen geht hervor, dass das Verhältnis zwischen verteilten Obst- und Gemüseerzeugnissen und aufgewendeten Mitteln zwischen den Mitgliedstaaten erheblich variierte (zwischen 0,90 EUR und 7,00 EUR je Kilo). Dieser Preis kann jedoch teilweise den Verteilungskosten zugeschrieben werden, die aus verschiedenen Gründen wie geografischen Merkmalen (abgelegene Gebiete, Inseln), Bevölkerungsdichte und Auswahl der angebotenen Erzeugnisse erheblich variieren. Ein geringer Preis je Kilogramm Erzeugnisse ist für sich alleine noch kein Garant für eine wirksame Verteilung.

Betrachtet man die Verteilungshäufigkeit im Verhältnis zu den aufgewendeten Mitteln, zeigt sich, dass jene Programme am wirkungsvollsten sind, bei denen geringe Beträge für relativ häufig verteilte Erzeugnisse aufgewandt werden, beispielsweise in Estland (0,91 EUR je Kilo Obst bei 2,6 Abgaben pro Woche). Die höhere Verteilungswirksamkeit im Hinblick auf die verteilten Erzeugnisse ist teilweise durch den geringeren Preisaufwand je Kilo Erzeugnisse zu erklären.

Bei der Berechnung des Verhältnisses zwischen der Anzahl der Kinder in der erreichten Zielgruppe und den je Kind aufgewandten Mitteln zeigt sich, dass in acht Mitgliedstaaten oder Regionen der Anteil der teilnehmenden Kinder hoch ist. Dort werden mehr als 60 % ihrer Zielgruppe erreicht, da die Ausgaben je Kind wesentlich geringer sind. Mitgliedstaaten oder Regionen mit sehr hohen Ausgaben je Kind erreichen im Allgemeinen nur einen kleinen Prozentsatz der Kinder. Es gibt jedoch einige Ausnahmen, beispielsweise in Ungarn, wo allerdings nur eine einzige Obstsorte (Äpfel) verteilt wird.

Darüber hinaus wurde bei der Bewertung festgestellt, dass die Höhe der EU-Kofinanzierung auch einen Einfluss darauf hat, in welchem Umfang die Zielgruppe erfasst wird. Durch einen höheren Prozentsatz der EU-Beihilfen können die Mitgliedstaaten mehr Kinder innerhalb einer Zielgruppe erreichen.

b) Herausforderungen und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung

Verständlicherweise traten die größten Schwierigkeiten bei der Durchführung im ersten Jahr nach dem Start des Programms im Jahr 2009 auf. Diese Anlaufschwierigkeiten betrafen in erster Linie den hohen Verwaltungsaufwand, logistische/organisatorische Probleme sowie die Beschaffung der erforderlichen nationalen Finanzmittel.

Der Verwaltungsaufwand und Probleme im Zusammenhang mit der nationalen oder privaten Kofinanzierung werden in Unterkapitel c bzw. in Kapitel 3.1.2 näher dargestellt.

Die logistischen Probleme betrafen in erster Linie die Fähigkeit der Schulen, die Erzeugnisse vorzubereiten und zu verteilen. Es erwies sich auch als schwierig, Lieferanten zu finden, vor allem in abgelegenen Gegenden. Die Mitgliedstaaten konnten diese Anlaufschwierigkeiten auf unterschiedliche Weise überwinden. Um beispielsweise logistische Schwierigkeiten abzubauen, verringerten die Niederlande die Zahl der Lieferanten. Dadurch ergab sich ein für die Lieferung der Obst- und Gemüseerzeugnisse interessanteres Auftragsvolumen, und der Verwaltungsaufwand sowie die Kontrollkosten konnten verringert werden. In Polen wurde ein Pauschalpreis je Portion eingeführt, was es ermöglichte, die Verfahren für die Gewährung der Finanzhilfe zu vereinfachen und zu straffen.

c) Verwaltungskosten und Verwaltungsaufwand

Im Allgemeinen wird der mit dem Programm zusammenhängende Verwaltungsaufwand hinsichtlich der Dokumentations-, Berichterstattungs- und Kontrollpflichten als tragbar

betrachtet und als durchschnittlich im Vergleich zu anderen Politikmaßnahmen im Rahmen der GAP eingestuft. Diese Anforderungen stellen für sich alleine also kein Hindernis für die Teilnahme der Mitgliedstaaten oder Schulen dar.

Bei der externen Bewertung wurde festgestellt, dass der Verwaltungsaufwand in regional organisierten Programmen, beispielsweise in Katalonien oder Sachsen-Anhalt, im Verhältnis zur Zahl der teilnehmenden Schulen und Kinder anscheinend höher als in zentral organisierten Programmen ist. Dies deckt sich mit dem Bericht des CEPS, aus dem hervorgeht, dass derartige Lasten wie Fixkosten wirken und nicht weiter steigen, wenn der Umfang des Programms ausgeweitet wird.

Andererseits wurden bei den Bewertungen festgestellt, dass die Anwendung und Abwicklung des Programms an den Schulen mit erheblichem Aufwand verbunden war. Dieser Aufwand ergibt sich aus den organisatorischen Herausforderungen im Zusammenhang mit den Entscheidungen der Mitgliedstaaten darüber, wie das Programm umgesetzt werden sollte. In einigen Fällen werden den Schulen sogar der Abschluss und die Verwaltung der Verträge mit den Lieferanten anvertraut. In den meisten teilnehmenden Mitgliedstaaten und Regionen stehen die Schulen vor Aufgaben im Zusammenhang mit der Logistik und Lieferung von Erzeugnissen sowie mit der Verwaltung ihrer Vorbereitung und Verteilung an die Kinder. Dies ist zeitaufwändig und erfordert zusätzliche personelle Ressourcen. In den Bewertungen einiger Mitgliedstaaten wird vor einer übermäßigen Belastung der Schulen gewarnt, die dazu führen könnte, dass diese von einer Teilnahme am Programm abgehalten werden.

In bestimmten Fällen war der Verwaltungsaufwand die Folge sehr strenger nationaler Auflagen, die die Mitgliedstaaten im ersten Jahr vorgegeben und aufgrund der gesammelten Erfahrungen in der Folgezeit geändert haben. So lockerte beispielsweise Polen seine Anforderungen an die Verpackung und Vorbereitung von Erzeugnissen, da die Lieferanten nicht in der Lage waren, diese einzuhalten. Darüber hinaus vereinfachte die Kommission ihre Verordnung (EG) Nr. 288/2009.

d) Flankierende Maßnahmen

Die im Rahmen des EU-Programms durchgeführten flankierenden Maßnahmen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Im Allgemeinen legten die für Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft verantwortlichen Behörden das Gestaltungskonzept der Maßnahmen fest. Die am häufigsten gewählte Vorgehensweise besteht darin, den Schulen verschiedene Lehrmaterialien und Vorschläge für flankierende Maßnahmen an die Hand zu geben und ihnen die Entscheidung zu überlassen, wie sie diese umsetzen wollen. In einigen nationalen oder regionalen Programmen hingegen erhalten die Schulen keinerlei Unterstützung für die Durchführung dieser Maßnahmen. In einigen wenigen Mitgliedstaaten und Regionen werden flankierende Maßnahmen einfach im Rahmen des normalen Schullehrplans durchgeführt. Die erheblichen Diskrepanzen in den Vorgehensweisen und damit auch in der Wirksamkeit dieser Maßnahmen können teilweise auch dem Umstand zugeschrieben werden, dass sie nicht aus EU-Mitteln kofinanziert werden und somit keine zusätzlichen Mindestanforderungen hinsichtlich ihrer Umsetzung bestehen.

Aus der Analyse ergibt sich, dass zwei verschiedene Programmtypen existieren: Programme, bei denen die Maßnahmen das zentrale Element des Vorhabens sind, beispielsweise in Irland, sowie Programme, bei denen die Maßnahmen als „zusätzliche Extras“ mit aufgenommen werden, beispielsweise in den Niederlanden. Demzufolge unterscheiden sich auch die Ausgaben für flankierende Maßnahmen, wobei die Niederlande und Frankreich im ersten Jahr

weniger als 1 EUR je Kind aufwandten, Irland dagegen mehr als 25 EUR pro Kind (das irische System basiert auf Prämien, d. h. kleinen Belohnungen).

Hinsichtlich der Wirkung der flankierenden Maßnahmen lassen die in Irland durchgeführten Untersuchungen erkennen, dass das irische „Food Dudes“-Programm, das auf intensiven flankierenden Maßnahmen aufbaut, eine Schlüsselrolle beim nachhaltigen Anstieg des Obst- und Gemüseverzehr der Kinder spielt. Bei anderen Mitgliedstaaten, die anders geartete Konzepte verfolgen, lassen sich die kurzfristigen Gesamtwirkungen der flankierenden Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer bewerten.

3.1.2. Fragen der Finanzierung des Programms in den Mitgliedstaaten

Wie vorstehend erläutert, basiert dieses Programm auf dem Prinzip der Kofinanzierung. Der Anteil der Mittel, die von den Mitgliedstaaten aufgebracht werden müssen, kann aus öffentlichen oder privaten Quellen stammen. Nationale und externe Bewertungen machen deutlich, dass sich die Bereitstellung der Kofinanzierungsmittel zunehmend schwierig gestaltet, insbesondere wenn sie ausschließlich von Schulen, Kommunen oder Eltern aufgebracht werden müssen. Daher wurde die Kofinanzierung mehrfach als eines der größten Probleme bei der Umsetzung des Programms und als ein Grund genannt, warum bestimmte Regionen in den Mitgliedstaaten beschlossen haben, nicht an dem Programm teilzunehmen.

a) Quellen der nationalen Kofinanzierung

In den meisten teilnehmenden Mitgliedstaaten und deren Regionen stützt sich die nationale Kofinanzierung ausschließlich auf öffentliche Mittel. Nur die Slowakei, Dänemark, Österreich und Flandern (Belgien) verlangen einen Beitrag der Eltern, und in drei Mitgliedstaaten/Regionen fließen private Finanzmittel in das Kofinanzierungskonzept ein (Baden-Württemberg, Niederlande und Flandern).

Private Finanzierungsbeiträge können eine positive Gelegenheit bieten, das Programm auszuweiten, sofern die langfristige Mitwirkung und private Interessen angemessen gehandhabt werden können. Die Gewinnung und Einbindung privater Sponsoren ist offenbar unter der Verantwortung der nationalen/regionalen Kontrollbehörde wirksamer als auf Schulebene. Bei der Bewertung wurde außerdem festgestellt, dass in Regionen, in denen der Anteil der öffentlichen Hand sehr begrenzt ist und private Finanzmittel durch die teilnehmenden Schulen beschafft werden müssen, das Programm keine weitere Ausdehnung erfährt. Dies ist in Frankreich und Deutschland der Fall. Baden-Württemberg, wo der öffentliche Beitrag nur bei 4 % liegt, hat besondere Probleme mit der Ausdehnung des Programms, während dies in den benachbarten Bundesländern Bayern und Rheinland-Pfalz, in denen der öffentliche Anteil 50 % beträgt, nicht der Fall ist. In Frankreich, wo es keine nationale Kofinanzierung gibt, werden die Mittel entweder durch die Kommunen oder durch die Schulen selbst aus den Mitteln ihrer Schulmensen bereitgestellt.

b) Beitrag der Eltern

Die Einführung eines Elternbeitrags zur Finanzierung wird unterschiedlich gesehen, auch wenn dadurch eine gewisse Beteiligung der Eltern an dem Programm gewährleistet werden kann und zusätzliche Mittel bereitgestellt werden können. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass ein finanzieller Pflichtbeitrag der Eltern die Beteiligungsquote negativ beeinflusst, insbesondere wenn die Schulen von einem hohen Anteil Kinder mit weniger privilegiertem sozialem Hintergrund besucht werden. Darüber hinaus führen die Rektoren an, dass das Einziehen der Beträge auf Schulebene organisatorisch sehr aufwändig ist. Diese

Annahmen werden beispielsweise durch die Erfahrungen in Lettland bestätigt. Dort war festgestellt worden, dass nach einer Kürzung der öffentlichen Finanzierung die Umsetzung des Schulmilchprogramms eingestellt wurde.

c) *Auswirkungen der EU- Kofinanzierung*

Die Bewertung führt abschließend zu der Feststellung, dass die Finanzhilfen der EU – sowohl der prozentuale Finanzierungsanteil als auch die absolute Höhe der bereitgestellten EU-Mittel – eine positive oder gar unverzichtbare Wirkung auf die Wirksamkeit des Programms ausüben. Die EU-Mittel sind in nahezu allen teilnehmenden Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung für den Erfolg landesweiter (oder regionaler) Programme, unabhängig von dem zugrunde liegenden Finanzierungskonzept. Darüber hinaus verleiht das Engagement der EU in den Augen der Öffentlichkeit den nationalen und regionalen Programmen zusätzliche Glaubwürdigkeit und Gewicht.

3.2. Bewertung der Auswirkungen des Programms auf die Essgewohnheiten der Kinder

Aufgrund des Umstandes, dass die nationalen Bewertungen nur zwei Jahre der Anwendung des Programms betrachten und unterschiedliche Bewertungsmethoden zur Anwendung kamen, können die Ergebnisse hinsichtlich der Wirksamkeit des Programms und insbesondere hinsichtlich der Langzeitwirkung nicht als absolut aussagefähig gelten.

a) *Auswirkungen auf die Essgewohnheiten der Kinder*

Berücksichtigt man diese Einschränkungen, lassen die Ergebnisse der meisten nationalen und regionalen Bewertungen erkennen, dass das Programm zu einem Anstieg der von Kindern verzehrten Mengen an Obst und Gemüse geführt hat. So verzeichnete beispielsweise Polen eine Zunahme des Verzehrs um 21 %. Ähnlich positive Ergebnisse ergaben Befragungen im Rahmen einer externen Bewertung. Nur in vier Bewertungen konnten keine Auswirkungen auf den Verzehr festgestellt werden, entweder weil noch keine ausreichenden Grundlagen für die Beurteilung der Wirkung des Programms auf den Verzehr nach einer nur einjährigen Laufzeit des Programms – wie im Falle der Niederlande – vorlagen oder weil keine signifikanten statistischen Unterschiede in den Verzehrsmustern festgestellt wurden.

In einigen Fällen wirken sich die Anreize für die Kinder zum Verzehr von mehr Obst und Gemüse auch außerhalb der offiziellen Verteilungszeiten in den Schulen vorteilhaft aus, so beispielsweise in Rumänien im Hinblick auf den Verzehr nach Schulschluss oder in den Niederlanden an Tagen, an denen keine Verteilung von Obst geplant war. Anders fielen allerdings die Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirkung des Programms auf die Gewohnheiten der Kinder im Allgemeinen aus, beispielsweise hinsichtlich des Verzehrs beliebter Snacks oder Süßigkeiten. In einigen Fällen wurde festgestellt, dass keine Auswirkungen erkennbar waren, wogegen gelegentlich positive Veränderungen festgestellt wurden. Interessanterweise kommen zahlreiche Bewertungen zu dem Schluss, dass das Programm den Verzehr der teilnehmenden Kinder nicht in gleicher Weise beeinflusst. Unterschiede zeigten sich je nach Geschlecht, wobei Mädchen mehr Obst und Gemüse als Jungen verzehren, sowie je nach Art der Erzeugnisse, wobei Obst gegenüber Gemüse bevorzugt wird. Bei einigen Bewertungen wurden außerdem die positiven Auswirkungen des Programms vor allem bei sozioökonomisch benachteiligten Gruppen festgestellt, welche das Programm sehr positiv aufnahmen.

b) *Auswirkungen auf die Eltern*

Bei den meisten Bewertungen blieben die Auswirkungen des Programms auf die Eltern und deren Konsum unberücksichtigt bzw. wurden indirekt angesprochen, indem lediglich die Einstellung der Eltern gegenüber dem Programm im Allgemeinen sowie gegenüber der Ernährung ihrer Kinder untersucht wurde. Zahlreiche Bewertungen kamen zwar zu der Feststellung, dass die Eltern sehr positiv auf das Programm und dessen Ziele reagierten, im Falle Frankreichs und Polens wurde das Konsumverhalten der Eltern jedoch nicht wahrnehmbar durch das Programm beeinflusst. Andere Bewertungen lassen erkennen, dass die Auswirkungen des Programms hinsichtlich der Einstellungen der Eltern gegenüber der Ernährung ihrer Kinder als positiv gelten können. In Irland, Polen und Malta gaben die Eltern ihren Kindern beispielsweise mehr Obst- und Gemüseerzeugnisse als Pausenverpflegung mit. Außerdem war eine größere Vielfalt und Verfügbarkeit dieser Produkte im Elternhaus zu beobachten (Italien), und in geringerem Umfang waren auch positive Auswirkungen auf den eigenen Konsum der Eltern festzustellen.

3.3. Empfehlungen

Bei den Bewertungen wird darauf verwiesen, dass sich das Funktionieren des Programms gegenüber dem schwierigen Start sehr verbessert hat. Dennoch wurden verschiedene Empfehlungen zur Stärkung des Programms formuliert.

Die erste Empfehlung betrifft den Ausgleich der finanziellen Zwänge zahlreicher Mitgliedstaaten und Regionen und die Stärkung der Wirkung des Programms durch Ausweitung seines Anwendungsbereichs:

- Es wird empfohlen, den EU-Kofinanzierungsanteil anzuheben, da der derzeitige Anteil von 50 % bzw. 75 % als Hindernis für eine weiter gehende Annahme gesehen wird. Die EU-Finanzhilfe insgesamt sollte auf über 90 Mio. EUR erhöht werden.

Hinsichtlich der Umsetzung des Programms und seiner Verteilungsparameter werden die folgenden Empfehlungen ausgesprochen:

- Es sollte eine anhaltende Verteilung (≥ 35 Schulwochen) angestrebt werden, da nur eine ausreichend lange Teilnahme eine nachhaltige Wirkung bei der Verbesserung der Essgewohnheiten der Kinder in der durch das Programm beabsichtigten Form bewirken kann.
- Die Angebotsvielfalt gilt als ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit des Programms. Es wird empfohlen, mindestens 5 bis 10 verschiedene Erzeugnisse anzubieten, um das Interesse der Kinder aufrechtzuerhalten. Diese Empfehlung lässt sich allerdings möglicherweise nur schwer befolgen, wenn die Mitgliedstaaten beschließen, bevorzugt lokale Obst- und Gemüseerzeugnisse oder Saisonerzeugnisse zu verteilen.
- Die Obst- und Gemüseerzeugnisse sollten weiterhin kostenlos abgegeben werden. Dies wird in zahlreichen nationalen Bewertungen (beispielsweise in Deutschland und den Niederlanden) und auch im Bericht des Europäischen Rechnungshofs als ausschlaggebend für den Erfolg des Programms betrachtet, da dies die Beteiligung und Wirksamkeit beeinflusst.

- Außerdem wird empfohlen, die Erzeugnisse sehr häufig anzubieten, idealerweise drei Mal wöchentlich. Diese Empfehlung hängt – wie bereits die drei vorgenannten Empfehlungen – unmittelbar mit der Frage der Programmfinanzierung und den verfügbaren Mitteln zusammen.

Zur Zielgruppe des Programms:

- Mehrere Mitgliedstaaten sehen die Notwendigkeit, die Zielgruppe des Programms auszuweiten, damit mehr Kinder in den Genuss des Programms kommen. Dies hängt unmittelbar mit den verfügbaren Mitteln zusammen.
- Außerdem zeigte sich, dass eine zielgerichtete Vorgehensweise gegenüber „schwächeren“ Gruppen erforderlich ist, beispielsweise gegenüber sozioökonomisch benachteiligten Gruppen, die an dem Programm besonders interessiert sind. Dabei wird zwar einerseits empfohlen, dass das Programm diese Gruppe als Zielgruppe ansprechen sollte, andererseits sollte es jedoch nicht auf diese Gruppe beschränkt werden, um eine Stigmatisierung der Schulen zu vermeiden, die von dieser Gruppe besucht werden, und um außerdem den Schwierigkeiten bei der Festlegung der Kriterien Rechnung zu tragen, anhand deren diese Gruppen und Schulen genau ermittelt werden können.
- In einigen Bewertungen wird auch auf die Notwendigkeit verwiesen, bessere Möglichkeiten zur gezielten Ansprache von Jungen zu finden, die weniger Obst und Gemüse verzehren als Mädchen.

Zum Verwaltungs- und organisatorischen Aufwand:

- Es wird empfohlen, zur Verringerung des Verwaltungsaufwands Möglichkeiten auszuloten, um die Berichtspflichten und Verwaltungsabläufe der Schulobst- und Schulmilchprogramme zu harmonisieren. Darüber hinaus sollten in den nationalen Strategien Lösungen erarbeitet werden, mit denen die Schulen bei der Bewältigung organisatorischer und logistischer Aufgaben unterstützt werden.

Angesichts der Bedeutung flankierender Maßnahmen und zur Überwindung der bei deren Umsetzung festgestellten Mängel wird abschließend Folgendes empfohlen:

- Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, mehr Aufmerksamkeit auf ihr Konzept zu richten, da das methodische Konzept Dreh- und Angelpunkt für die Wirkung dieser Maßnahmen ist.
- Es wird empfohlen, eine Förderung aus EU-Mitteln für diese Maßnahmen zu ermöglichen, indem eine Mindestfinanzierung bereitgestellt und damit die Rolle dieser Maßnahmen gestärkt und eine einheitliche Umsetzung gewährleistet wird.

Zum Programm im Allgemeinen wird in zahlreichen nationalen Bewertungen folgende Empfehlung ausgesprochen:

- Es besteht die dringende Notwendigkeit, die Wahrnehmbarkeit des Programms zu steigern, mehr und bessere zielgerichtete Informationen bereitzustellen und unterschiedliche Akteure und Interessengruppen systematischer einzubeziehen.

4. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Da das Europäische Schulobstprogramm erst seit drei Jahren läuft, ist es noch zu früh, um endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen, vor allem im Hinblick auf die nachhaltige Wirkung des Programms auf die Essgewohnheiten der Kinder. Es lässt sich jedoch festhalten, dass das Programm – nach den ersten Bewertungsergebnissen und den Zahlen der Kommission aus ihrer Überwachungsarbeit – in den Mitgliedstaaten erfolgreich verankert wurde und dass die Wirksamkeit des Programms hinsichtlich der eingesetzten Mittel und des Nutzens für Kinder (mehr als 8 Millionen) seit der Anlaufphase kontinuierlich steigt.

Zur Wirksamkeit des Programms machen die nationalen Bewertungen deutlich, dass das Programm hervorragendes Potenzial bietet und ein geeignetes Instrument ist, um die Essgewohnheiten von Kindern und Eltern gleichermaßen positiv zu beeinflussen und Kinder und Eltern zum vermehrten Verzehr von Obst und Gemüse anzuhalten, sofern die langfristige Fortführung des Programms gewährleistet ist.

Die Bewertungen der Mitgliedstaaten und des externen Auftragnehmers sowie der Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs enthalten etliche Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge. Einigen der wichtigsten Empfehlungen wurde bereits mit den vorgeschlagenen Programmänderungen im Rahmen der Vorschläge für die GAP-Reform 2020 nachgekommen. Damit noch mehr Kinder als die gegenwärtig 8,1 Millionen von dem Programm profitieren können, schlägt die Kommission vor, das Programm weiter zu stärken, indem die dafür bereitgestellten EU-Mittel auf insgesamt 150 Mio. EUR erhöht werden. Außerdem wurde von der Kommission eine Anhebung der Sätze der EU-Kofinanzierung vorgeschlagen, die als einer der wichtigsten Parameter für den Erfolg des Programms gilt. In der externen Bewertung werden die gegenwärtigen Kofinanzierungssätze als eines der wesentlichsten Hindernisse für eine weitere Aufnahme von Mitteln betrachtet.

Darüber hinaus schlug die Kommission aufgrund der Bedeutung der flankierenden Maßnahmen vor, für diese Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen und innerhalb eines noch festzulegenden Schwellenwerts die Kofinanzierung aus dem EU-Haushalt zu ermöglichen. Dadurch wird deren Wirkung und Kohärenz gestärkt, wovon das Programm insgesamt profitiert.

Angesichts dieser positiven Rückmeldungen zur Wirksamkeit und Effizienz des Programms nach den ersten drei Jahren der Programmdurchführung ist es an der Zeit, den Blick auf die Zukunft zu richten. Zudem wurde im Bericht des Europäischen Rechnungshofs eine engere Koordinierung und Synergie zwischen den Schulobst- und Schulmilchprogrammen angemahnt, damit mit diesen Programmen ein harmonisiertes Ernährungskonzept gestaltet werden kann und die Programme effizient verwaltet werden.

Die Kommission hat daher eine Folgenabschätzung auf der Grundlage der Erkenntnisse der Bewertungen und der bereits vorgenommenen Verbesserungen eingeleitet, in der der Bericht des Europäischen Rechnungshofs berücksichtigt wird. Sie wird die Folgen der derzeitigen Programme abschätzen und untersuchen, ob und wie sich diese künftig weiterentwickeln sollten, indem sie verschiedenen Optionen prüft, einschließlich der Möglichkeit einer neuen, umfangreicheren Regelung. Darüber hinaus wird sie die Rolle und Gestaltung der flankierenden Maßnahmen untersuchen, die ein wichtiges Instrument sind, mit dem die Kinder über die Bedeutung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, der Landwirtschaft und landwirtschaftlicher Tätigkeiten sowie über gesunde Ernährungsgewohnheiten und Lebensführung informiert werden können.