



Brüssel, den 24.10.2012
SWD(2012) 351 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen

{COM(2012) 617 final}
{SWD(2012) 350 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen

1. EINLEITUNG UND VERFAHRENSFRAGEN

In der Strategie Europa 2020 hat die Europäische Union das Ziel festgelegt, die Anzahl der armutsgefährdeten oder von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen um mindestens 20 Millionen zu senken. Trotzdem nehmen Armut und soziale Ausgrenzung in vielen Mitgliedstaaten zu, was Anlass zur Sorge hinsichtlich der sozialen Folgen für Einzelne und die Gesellschaft als Ganzes gibt. Entgegen der steigenden Not ist die Bereitschaft und Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Menschen am Rande der Gesellschaft zu unterstützen, in vielen Fällen gesunken. Häufig wird der europäischen Ebene (Mit)verantwortung für diese Entwicklungen gegeben.

Das EU-Programm zur Verteilung von Nahrungsmitteln an die bedürftigsten Menschen (Nahrungsmittelprogramm) wurde 1987 eingerichtet, um die damalige landwirtschaftliche Überproduktion sinnvoll zu nutzen. Da damit zu rechnen ist, dass es keine Interventionsbestände mehr geben wird oder zumindest deren Umfang für den Zeitraum 2011-2020 nur schwer vorhergesagt werden kann, entbehrt das Nahrungsmittelprogramm seiner ursprünglichen Grundlage und läuft Ende 2013 aus.

Die Notwendigkeit materieller Hilfe für die am stärksten von Armut betroffenen Personen bleibt jedoch bestehen. In ihrem Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen hat die Kommission dies berücksichtigt und ein Budget von 2,5 Mrd. EUR dafür vorgesehen. Wenn es darum geht, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, Armut zu bekämpfen und Inklusion zu fördern, ist und bleibt der Europäische Sozialfonds (ESF) das wichtigste Instrument der Union. Eine juristische Analyse hat gezeigt, dass ein eigenständiges Instrument erforderlich ist, da die ESF-Rechtsgrundlage (Artikel 162 AEUV) eine ausreichend enge Verbindung der geförderten Maßnahmen mit Beschäftigung oder Mobilität voraussetzt. Die vorliegende Folgenabschätzung prüft, welche Interventionen der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (EHAP) unterstützen könnte.

2. KONSULTATIONEN

Gespräche mit dem Rat, dem Parlament, der Zivilgesellschaft und lokalen Behörden zur derzeitigen Hilfe für die am stärksten von Armut betroffenen Personen im Rahmen des Nahrungsmittelhilfeprogramms haben nützliche Einblicke und Ideen für die Zukunft ergeben.

Die aufgrund des Urteils des Gerichts erster Instanz vom 13. April 2011 für 2012 vorgeschlagene massive Kürzung der Unterstützung durch das Nahrungsmittelhilfeprogramm

führte zu zahlreichen negativen Reaktionen. In vielen wurde die Wichtigkeit dieser Unterstützung betont und die Weiterführung des Programms in einer Zeit steigenden Bedarfs gefordert.

Große Wohltätigkeits- und zivilgesellschaftliche Organisationen, die Lebensmittelbanken vertreten, sowie Organisationen, die mit Kindern und obdachlosen Menschen arbeiten, haben wiederholt auf die Notwendigkeit der Unterstützung über 2013 hinaus hingewiesen und Vertreter/innen der Mitgliedstaaten sowie den Präsidenten des Europäischen Rates kontaktiert. Auch lokale Behörden unterstützen die Weiterführung.

Es fanden zwei Treffen mit Dachverbänden von Organisationen, die nicht nur die Empfängereinrichtungen, sondern auch die tatsächlichen Endempfängerinnen und -empfänger vertreten, statt, um diese Fragen zu diskutieren. Im Großen und Ganzen begrüßten die Verbände die mögliche Ausdehnung des Geltungsbereichs des Instruments über Nahrungsmittelhilfe hinaus und die Tatsache, dass bei diesem Instrument die Menschen im Mittelpunkt stehen, bedauerten jedoch die Mittelkürzung.

Was ein derartiges Instrument betrifft, sind die Mitgliedstaaten geteilter Meinung: Sieben Mitgliedstaaten argumentieren, dass Nahrungsmittelhilfe Teil der Sozialpolitik ist und somit in nationale Zuständigkeit fällt. Andere sprechen sich aus sozialen und politischen Gründen entschieden für das Programm aus. Im Dezember 2011 veröffentlichten dreizehn Mitgliedstaaten eine Stellungnahme, in der sie die Fortsetzung des Nahrungsmittelhilfeprogramms über 2013 hinaus fordern. Das Europäische Parlament hat wiederholt und über alle politischen Fraktionen hinweg seiner starke Unterstützung für die Weiterführung des Programms Ausdruck verliehen.

Im Dezember 2011 schickten elf Dachorganisationen dem Kommissar und dem Generaldirektor für Beschäftigung, Soziales und Inklusion ein Schreiben, in dem sie Fortschritte bei der Ausarbeitung einer EU-Strategie gegen Obdachlosigkeit fordern. In ihren nationalen Reformprogrammen für 2012 verwies mindestens die Hälfte der Mitgliedstaaten auf das Thema Obdachlosigkeit als eine Priorität ihrer sozialen Inklusionspolitik. Und auch das Europäische Parlament forderte eine EU-Strategie gegen Obdachlosigkeit – zunächst in einer schriftlichen Erklärung (2010), danach in einer Entschließung (2011).

Der am 29. Juni 2012 vom Europäischen Rat verabschiedete Pakt für Wachstum und Beschäftigung enthält u. a. folgende Forderung: „Bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen legen die Mitgliedstaaten besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte: [...] Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung sozialer Folgen der Krise in wirksamer Weise, [...] Ausarbeitung und Durchführung wirksamer Strategien zur Bekämpfung der Armut und Unterstützung der schwächsten Bevölkerungsgruppen.“

3. PROBLEMBESCHREIBUNG

Obwohl das vorgeschlagene Instrument neu ist, muss ein Blick auf das noch bestehende Nahrungsmittelhilfeprogramm geworfen werden, das derzeit das einzige EU-Programm ist, das die am stärksten von Armut betroffenen Personen in der EU unmittelbar erreicht.

Mit dem Nahrungsmittelhilfeprogramm wurde nie der Versuch unternommen Nahrungsmangel zu beseitigen. Trotzdem ist das Nahrungsmittelhilfeprogramm in vielen Fällen die wichtigste Quelle für Nahrungsmittelhilfe. In den Gesprächen mit den Dachverbänden betonten alle Seiten, dass die Berechenbarkeit der europäischen

Unterstützung durch das Nahrungsmittelhilfeprogramm ein wesentlicher Aspekt für ihre Vorhaben sei. Eine ersatzlose Streichung des Nahrungsmittelhilfeprogramms bedrohe diese Errungenschaft und könnte als Zeichen von Desinteresse der Europäischen Union an drängenden sozialen Fragen gesehen werden.

Es gibt eine beträchtliche Hebelwirkung, da der größte Teil der Mittel für die Durchführung der Nahrungsmittelhilfeverteilung sowie Teile der Nahrungsmittelhilfe selbst von den beteiligten karitativen Organisationen stammen. Das Verhältnis der mobilisierten Gesamtressourcen zum Input in das Nahrungsmittelhilfeprogramm ist ungefähr rund 3.

Über die genaue Reichweite und Wirkung des Programms herrscht Unklarheit. Den derzeit verwendeten offenen Ansatz für die Zielgruppendefinition halten die Empfängereinrichtungen jedoch für geeignet. Darüber hinaus würden detaillierte Kriterien einen höheren Verwaltungsaufwand erfordern und die Kosten der Unterstützung erhöhen, da diese Kriterien überprüft werden müssten.

Acht Prozent aller EU-Bürgerinnen und -Bürger (oder rund 40 Millionen Menschen) leben in extremer materieller Armut und können sich eine Reihe von Dingen des täglichen Bedarfs nicht leisten, die in Europa als Voraussetzung für ein würdiges Leben gelten. Armut und soziale Ausgrenzung sind nicht überall in der EU gleich. Im Allgemeinen sind die Probleme in den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten akuter.

Die Wirtschaftskrise hat nicht nur die bereits bestehende Armut und soziale Ausgrenzung verschärft, sondern auch die Fähigkeit einer Reihe von Ländern geschwächt, Sozialausgaben und soziale Investitionen auf einem ausreichend hohen Niveau zu halten, um diesen Negativtrend umzukehren. Es wird erwartet, dass in den meisten Mitgliedstaaten die Sachleistungen für Sozialschutz in Relation zum BIP im Zeitraum 2009-2012 sinken. In fast der Hälfte der Mitgliedstaaten dürften Geldleistungen für Sozialschutz in Relation zum BIP sinken.

8,7 % der europäischen Bevölkerung hatten 2010 keinen Zugang zu **ausreichenden Mengen von Nahrungsmitteln in entsprechender Qualität**. Bis 2009 sank die Anzahl der von Nahrungsmangel betroffenen Personen kontinuierlich; danach kehrte sich dieser Trend um. Die soziale Unterstützung der Mitgliedstaaten sowie regionaler und lokaler Behörden konzentriert sich nie oder nur selten ausdrücklich auf den Zugang zu Nahrungsmitteln, außer bei Subventionen für Schulkantinen oder Essen auf Rädern für ältere oder behinderte Menschen.

Eine besonders gravierende Form materieller Armut ist die **Obdachlosigkeit**. Das Ausmaß der Obdachlosigkeit lässt sich jedoch nur schwer quantifizieren und die entsprechenden Daten sollten verbessert werden. Schätzungen gehen allerdings davon aus, dass es 2009/2010 in Europa 4,1 Millionen Menschen ohne festen Wohnsitz gab. Die Obdachlosigkeit nimmt zu. Noch mehr Anlass zur Sorge gibt allerdings ein sich abzeichnendes neues Profil obdachloser Personen, das gekennzeichnet ist von Familien mit Kindern, jungen Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund. Zwar sind die Rollen, die NGO und Staat als Anbieter von Dienstleistungen für obdachlose Personen übernehmen, innerhalb Europas durchaus verschieden, das vorherrschende Modell sieht jedoch wie folgt aus: Lokale Behörden tragen die Hauptverantwortung für das Ermöglichen und die Steuerung derartiger Dienstleistungen und NGO sind die wichtigsten Leistungsanbieterinnen, die zu einem Großteil von den Gemeinden finanziert werden.

Sieht man sich die Entwicklung in den Mitgliedstaaten genauer an, so zeigt das Armutsrisiko oder das Risiko sozialer Ausgrenzung für unterschiedliche Altersgruppen, dass Kinder und junge Erwachsene häufig überproportional stark von der Krise betroffen sind. 5,9 % der Haushalte in der EU können sich keine neue **Kleidung für ihre Kinder** leisten und 4,5 % nicht einmal zwei Paar Schuhe in der richtigen Größe (davon ein Paar wetterfeste Schuhe). Dieser Prozentsatz entspricht rund 6 Millionen Kindern. Kinder, die unter materieller Armut leiden, haben weniger Chancen als ihre bessergestellten Gleichaltrigen, schulisch erfolgreich zu sein, sich guter Gesundheit zu erfreuen und als Erwachsene ihr Potenzial auszuschöpfen.

NGO und zivilgesellschaftliche Organisationen bieten verschiedenste Formen der Unterstützung für Kinder an, die auch über das Angebot von speziell auf die Bedürfnisse von Kindern angepassten Nahrungsmitteln und Maßnahmen zur Förderung des Gesundheitsbewusstseins hinausgehen.

Die Unterstützung bezieht sich zum Beispiel auf Kleidung, Freizeitaktivitäten (die für viele benachteiligte Kinder nach wie vor ein Problem, aber wichtig für ihre Entwicklung sind) oder Unterstützung für Eltern (z. B. Bewusstseinsbildung, Beratung, manchmal in Kombination mit spielerischen Aktivitäten unter Einbeziehung von Kindern).

Das Tätigwerden der EU ist aufgrund von Artikel 174 (AEUV) gerechtfertigt, in dem festgelegt ist, dass die Union als Ganzes „eine harmonische Entwicklung“ fördert, und aufgrund von Artikel 175 (AEUV), der Bestimmungen zu spezifischen Maßnahmen außerhalb der Strukturfonds enthält.

Angesichts des Ausmaßes und der Formen von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Union, die sich durch die Wirtschaftskrise noch weiter verschärft haben, und angesichts der Ungewissheit, ob alle Mitgliedstaaten ihre Sozialausgaben und sozialen Investitionen auf einem Niveau halten können, das einen weiteren Verlust des sozialen Zusammenhalts verhindert und die Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 gewährleistet, sind Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig.

4. ZIELE

Mit dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Menschen (EHAP) wird das **allgemeine Ziel** verfolgt, einen Beitrag zum Armutsreduktionsziel der Strategie Europa 2020 zu leisten und dadurch den sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu festigen.

Die **Einzelziele** lauten: die schlimmsten Formen der Armut in der Europäischen Union zu lindern und die Koordinierung der Bemühungen zu unterstützen, Instrumente zur Förderung der sozialen Inklusion der am stärksten von Armut betroffenen Personen zu entwickeln und einzuführen.

Da das Instrument mit geteilter Verwaltung umgesetzt werden soll, würden die operationellen Ziele im Idealfall die Ex-ante-Evaluierungen der einzelnen operationellen Programme berücksichtigen. Diese Evaluierungen sind noch durchzuführen. Die operationellen Ziele auf europäischer Ebene, für die das Monitoringsystem einheitliche Daten auf europäischer Ebene bereitstellen wird müssen, lauten:

1. Unterstützung bedürftiger Personen mit grundlegenden Gütern;

2. Erreichung eines Multiplikatoreffekts von mindestens 2. Dieser Multiplikatoreffekt wird als Verhältnis der gesamten mobilisierten Ressourcen zu den bereitgestellten EU-Ressourcen berechnet.

5. STRATEGISCHE OPTIONEN

Allen in Betracht gezogenen Optionen ist der Aspekt gemeinsam, dass die Umsetzung mittels geteilter Verwaltung und in Form operationeller Programme erfolgen wird. Diese Programme haben eine Laufzeit von sieben Jahren, werden von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der Kommission beschlossen. Die Kommission hat eine Informationsvermittlungs- und Überwachungsrolle. Die tatsächliche Durchführung erfolgt durch Verwaltungsbehörden. Je nach Art der Programme organisieren die Verwaltungsbehörden den Einkauf der materiellen Hilfsgüter, die verteilt werden soll, zentral oder sie überlassen diese Beschaffung den Empfängerinstitutionen selbst. Die Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten sind für alle in Betracht gezogenen Optionen gleich.

Die wichtigste Frage betrifft den Maßnahmenumfang des neuen Instruments. Die Optionen reichen von einem – im Wesentlichen – Nachfolgeinstrument für das derzeitige Programm, das *Nahrungsmittelhilfe* ausgibt (Option 1) bis zu grundlegenden Überlegungen. Im Rahmen der *Nahrungsmittelunterstützung* (Option 2) könnte das Programm eine Reihe von Maßnahmen oder Dienstleistungen finanzieren, die in direktem Zusammenhang mit der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe stehen. Bei einem *breiten Arbeitsbereich* (Option 3) wäre die Nahrungsmittelhilfe nicht mehr das einzige Element, sondern es wären auch andere Formen der materiellen Unterstützung sowie entsprechende flankierende Maßnahmen möglich. Diese würden sich auf Obdachlosigkeit und Kinderarmut beziehen, zwei Bereiche von zentraler Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt, bei denen sich aufgrund der Krise ganz klar ein Trend zur Verschlechterung abzeichnet. Diese Bereiche werden bis jetzt von keinem anderen Gemeinschaftsinstrument (z. B. dem ESF) behandelt. Flankierende Maßnahmen mit direktem Bezug zur angebotenen materiellen Unterstützung würden den integrierten Ansatz im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Übereinstimmung mit der europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung stärken.

Das Kernstück des Nahrungsmittelhilfeprogramms war der sinnvolle Einsatz landwirtschaftlicher Überschüsse. Die Verwendung von Interventionsbeständen wird aus der weiteren Analyse aus folgenden technischen Gründen ausgeklammert: (i) Die Verwendung von Interventionsbeständen verringert die *Budgettransparenz* und fördert eine Haltung, bei der Erwartungen bezüglich der zukünftigen Preisentwicklung für diese landwirtschaftlichen Produkte das Handeln im Rahmen eines Programms bestimmen, das den am stärksten von Armut betroffenen Personen in der EU Unterstützung bieten soll. (ii) Eine Verordnung, die die Verwendung von Interventionsbeständen vorsieht, ist zwangsläufig *komplexer*. Und (iii) die Prognosen lauten, dass es *diese Möglichkeit ohnehin nicht geben wird*, weil in der Zukunft (alles in allem) nicht mit Interventionsbeständen zu rechnen ist. Unter Umständen wäre es jedoch sinnvoll, eine optionale Verwendung einzuplanen.

Die Auswirkungen der einzelnen Optionen werden in der Tabelle unten dargestellt und verglichen. Das operationelle Ziel, bedürftige Personen mit grundlegenden Waren und Gütern zu unterstützen, schlägt sich unmittelbar in der Anzahl der unterstützten Personen und darin nieder, ob tatsächlich die vordringlichsten Bedürfnisse behandelt werden. Das operationelle Ziel eines Multiplikatoreffekts von mindestens 2 wurde in die zwei Fragen übersetzt, ob mit

der jeweiligen Option die Ressourcen mobilisiert werden können und ob die administrativen Anforderungen insgesamt vernünftig sind.

Die Auswirkungen auf die Aspekte soziale Inklusion, Beschäftigung und den Arbeitsmarkt weisen einen starken Bezug zum allgemeinen Ziel auf. Allerdings gilt es als zu ehrgeizig, eine starke direkte oder sogar messbare Verbindung zwischen dem Instrument und diesen Auswirkungen zu fordern.

Tabelle 1. Voraussichtliche Auswirkungen.

	Option 0 – keine Finanzierung	Option 1 – nur Nahrungsmittelhilfe (Minimalvariante)	Option 2 – Nahrungsmittelunterstützung	Option 3 – breiter Arbeitsbereich
Anzahl der unterstützten Personen	- Kein Programm – keine unterstützten Personen	0 Direkte Auswirkung wird auf 2,1 Mio. pro Jahr geschätzt	- Direkte Auswirkung wird auf 1,96 Mio. pro Jahr geschätzt; Etwas weniger als die Ausgangsoption, da einige der verfügbaren Mittel für flankierende Maßnahmen verwendet werden.	0 Direkte Auswirkung wird auf 2,13 Mio. pro Jahr geschätzt
Erreichen der am stärksten von Armut betroffenen Personen (höchster Mehrwert)	-	0	0	+ Die höhere Flexibilität sollte eine Treffsicherheit erlauben, die den Bedürfnissen in jedem Mitgliedstaat/jeder Region besser entspricht.
Auswirkung auf soziale Inklusion	-	0 Ein Problem gravierender Armut (Nahrungsmangel) wird behandelt, ohne Garantie, dass dies das drängendste Problem ist.	+ Dieselbe Zielgruppe, aber ein wirksameres Angebot	++ Die bessere Fokussierung auf die drängendsten Probleme sollte die Auswirkungen auf die soziale Inklusion erhöhen.

	Option 0 – keine Finanzierung	Option 1 – nur Nahrungsmittelhilfe (Minimalvariante)	Option 2 – Nahrungsmittelunterstützung	Option 3 – breiter Arbeitsbereich
Beschäftigung und Arbeitsmarkt	<p>??</p> <p>Die Auswirkungen von Option 0 auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt hängen davon ab, wie die Mittel eingesetzt werden. Würden die für das Programm vorgesehenen Mittel an den ESF gehen, wären die Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt wahrscheinlich neutral oder positiv.</p>	0	<p>+</p> <p>Wenn Nahrungsmittelhilfe im Rahmen einer Kette von Unterstützungsmaßnahmen mit anderen Aktivierungsmaßnahmen kombiniert wird, könnte dies die Beschäftigung wirksamer fördern.</p>	<p>+</p> <p>Verglichen mit Option 2 könnten einige Teilnehmende sogar noch weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sein (z. B. Kinder). Dies könnte jedoch durch die größere Flexibilität ausgeglichen werden, die jeweilige lokale Situation anzugehen.</p>
Soziale Wirkung insgesamt	<p>? Hängt davon ab, wie die Ressourcen auf andere Programme verteilt würden, wäre aber im Vergleich mit der Ausgangsoption insgesamt wahrscheinlich negativ.</p>	0	+	++
Mobilisierung von Ressourcen	<p>-</p> <p>Mit der Einstellung des Programms wäre es schwieriger, freiwillige Beiträge zu mobilisieren.</p>	0	+	++

	Option 0 – keine Finanzierung	Option 1 – nur Nahrungsmittelhilfe (Minimalvariante)	Option 2 – Nahrungsmittelunterstützung	Option 3 – breiter Arbeitsbereich
Administrative Komplexität und Transparenz	+ Kein Programm – keine Verwaltung (Wenn nicht berücksichtigt wird, dass diese Menschen auch ohne das Programm noch Hilfe brauchen könnten, die schwieriger zu organisieren sein wird.)	0	- Da Option 2 einen breiteren Arbeitsbereich umfasst, ist die Verwaltung deutlich komplexer. Es gibt auch mehr potenzielle Überschneidungen mit anderen Programmen, vor allem dem EFS.	-- Es gilt dasselbe wie für Option 2: mögliche höhere Komplexität, da der Maßnahmenumfang noch größer ist, zumindest wenn ein Programm mehr als einen Bereich betrifft.
Wirtschaftliche Wirkung insgesamt	? Hängt stark von der Frage ab, wie diese Personen andernfalls unterstützt werden.	0	+	++
Auswirkungen auf die Umwelt	-	0	+	+

Legende: Minimalvariante 0; - schlechter als Minimalvariante; + besser als Minimalvariante; -- schlechter als - ; ++ besser als+;

Ausgehend von der Erfahrung mit dem derzeitigen Hilfsprogramm lässt sich voraussagen, dass mit diesem Programm, je nach den in Betracht gezogenen Optionen, jährlich rund 2 Millionen Menschen geholfen werden könnte. Dies entspricht circa 5 % der von gravierender materieller Armut betroffenen Bevölkerung. Tatsächlich dürfte jedoch eine mindestens doppelt so hohe Deckung erreicht werden, da in dieser Schätzung die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen aus nationalen und privaten Quellen nicht berücksichtigt ist. In vielen Fällen führen diese Quellen zu mehr als einer Verdoppelung der insgesamt verfügbaren Ressourcen. Darüber hinaus können von gravierender materieller Armut betroffene Personen nur als ein sehr grober Indikator für die Zielgruppe gesehen werden. Er wird nur verwendet, weil es keinen besseren gibt. Im Rahmen jeder der für das Programm erwogenen Optionen hat jeweils nur ein Bruchteil dieser Gruppe tatsächlich Anspruch auf Unterstützung.

Es ist davon auszugehen, dass die soziale Wirkung des EHAP darüber hinausreicht. Dadurch, dass eine Plattform zur Verfügung gestellt wird, über die Fachkräfte Informationen und Erfahrungen austauschen können, werden viele Stakeholder/innen im Hinblick auf Prozessabläufe signifikant vom Programm profitieren. Die evidenzbasierte und mittel- bis langfristig ausgerichtete Umsetzung des EHAP über operationelle Programme wird auch verschiedene Stakeholdergruppen zu einem Dialog anregen und einen strategischen Ansatz in der Zukunft fördern. Verbesserungen beim Durchführungsmechanismus (insbesondere

Vereinfachung und Abbau des Verwaltungsaufwands) sollten die Relevanz von Prozesswirkungen auch weiterhin gewährleisten. Als Instrument wird der EHAP einen Dialog auf praktischer Ebene zwischen europäischen Prioritäten und der sozialen Kohäsionspolitik ermöglichen.

Die umweltrelevanten Auswirkungen des EHAP hängen vorwiegend mit der Verteilung der Güter sowie der Abfallvermeidung zusammen. Zahlen zur CO₂-Reduktion verweisen auf einen Einsparungseffekt zwischen 0,5 und 1,0 t CO₂ pro Tonne Nahrungsmittel. Insgesamt scheint die Schlussfolgerung zulässig, dass Nahrungsmittelhilfe sich im Vergleich zu keiner Nahrungsmittelhilfe positiv auf die Umwelt auswirkt. Die Optionen 1 (nur Nahrungsmittelhilfe) bis 3 (breiter Arbeitsbereich) entsprechen abnehmenden Mengen an Nahrungsmittelhilfe und somit sinkenden Mengen bei der CO₂-Einsparung (von 573 000 auf 400 000 Tonnen). Wenn im Rahmen des Instruments – bei Optionen 2 und 3 – Maßnahmen gegen Nahrungsmittelverschwendung zuschussfähig sind und Wiederverwertung gefördert wird, könnte dadurch dieser Effekt teilweise oder zur Gänze kompensiert werden. Auch geringe CO₂-Einsparungen sind nicht vernachlässigbar.

Die bevorzugte Option ist Option 3, weil sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, die Interventionen gezielter auf ihre Bedürfnisse abzustimmen. Darüber hinaus sollten die flankierenden Maßnahmen die erzielten Ergebnisse nachhaltiger machen.

6. MONITORING UND EVALUIERUNG

Das Programm wird mit geteilter Verwaltung durchgeführt. Die Treffsicherheit und die Verknüpfung mit bereits vorhandenen Instrumenten zur sozialen Unterstützung werden in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein. Darüber hinaus sind die tatsächlich unterstützten Einrichtungen in großem Umfang auf Freiwilligenarbeit und Spenden angewiesen. Daher sollten für diese Organisationen umfangreiche Berichtspflichten so weit wie möglich vermieden werden. Diese Organisationen müssen aber nicht nur die Kommission über ihre Arbeit informieren, sondern auch andere Spenderinnen und Spender sowie die Freiwilligen, um deren Motivation aufrechtzuerhalten. Mit der Festlegung einer begrenzten Anzahl von Hauptaktionslinien sollte es möglich sein, auf jährlicher Basis für jede dieser Linien anhand einiger weniger Input- und Outputindikatoren einen Bericht zu erstellen.

Neben dieser grundlegenden jährlichen Berichtspflicht finden im Durchführungszeitraum mindestens zwei strukturierte Erhebungen statt. Zielsetzungen dieser Erhebungen:

1. Einsichten in die Struktur der Kundenpopulation ermöglichen;
2. Bewertung der Bedeutung der Sachleistungen, die keine Güter sind;
3. Erhebung von Daten zu den unmittelbaren Auswirkungen der Hilfe auf die erreichten Personen.

Diese Umfragen werden die Basis für die Evaluierung der Wirksamkeit, Effizienz und der Wirkung der operationellen Programme sein.