



Brüssel, den 23. November 2018
(OR. en)

14699/18

SOC 732
FSTR 78
CADREFIN 374
REGIO 131

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 742 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Zusammenfassung der jährlichen Durchführungsberichte über die im Jahr 2016 aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen kofinanzierten operationellen Programme

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 742 final.

Anl.: COM(2018) 742 final



Brüssel, den 14.11.2018
COM(2018) 742 final

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

**Zusammenfassung der jährlichen Durchführungsberichte über die im Jahr 2016 aus
dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen
kofinanzierten operationellen Programme**

Zusammenfassung der jährlichen Durchführungsberichte über die im Jahr 2016 aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen kofinanzierten operationellen Programme

1. EINLEITUNG

Ziel des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD)¹ ist es, einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Formen der Armut in der Union wie Nahrungsmangel, Kinderarmut und Obdachlosigkeit zu leisten. Obwohl sich die Situation 2016 verbessert hat, ist der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (23,5 %) und der von schwerer materieller Entbehrung betroffenen Menschen (7,5 %) nach wie vor hoch. Der FEAD unterstützt die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Grundbedarfsgütern wie Schulmaterial und Körperpflegeartikeln oder durch Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion.

Insgesamt stehen für den FEAD Mittel in Höhe von 3,8 Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen zur Verfügung. Die EU gewährt Kofinanzierungsmittel von bis zu 85 % zur Ergänzung der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mitteln und erhöht damit den Gesamtwert des Fonds auf etwa 4,5 Mrd. EUR.

Der Mehrwert des Fonds besteht darin, dass er speziell den Menschen unter die Arme greift, die möglicherweise keinen direkten Zugang zu anderen EU-Finanzierungsinstrumenten wie den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds² haben. Bei der Programmgestaltung konnten die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie i) ein operationelles Programm für Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Basisunterstützung (OP I) und/oder ii) ein operationelles Programm zur sozialen Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen (OP II) ausarbeiten wollten. Die Zielgruppen, die spezifischen Unterstützungsarten und den geografischen Geltungsbereich ihrer Programme konnten sie selbst festlegen. Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Basisunterstützung müssen von flankierenden Maßnahmen ergänzt werden, beispielsweise durch Verweisung an soziale Dienste.

Gemäß Artikel 13 Absatz 9 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014 (im Folgenden „FEAD-Verordnung“) basiert diese Zusammenfassung auf den Angaben in den von der Kommission angenommenen Durchführungsberichten für 2016. Mit Ausnahme des VK, das mit der Durchführung des Fonds noch nicht begonnen hat, haben alle Mitgliedstaaten einen Durchführungsbericht vorgelegt.

Bedingt durch den zeitlichen Abstand zwischen der Durchführung und dem Zeitpunkt der Berichterstattung enthält der Bericht auch Angaben zur späteren Entwicklung, soweit sie vorliegen.

¹ Verordnung (EU) Nr. 223/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (ABl. L 72 vom 12.3.2014, S. 1).

² Strategischer Bericht 2017 über den Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, COM(2017) 755 final.

2. FORTSCHRITTE BEI DER DURCHFÜHRUNG DER OPERATIONELLEN PROGRAMME

2.1. Allgemeine Entwicklungen und Entwicklungen auf EU-Ebene

Bis Ende 2016 hatte die Kommission den **Rechtsrahmen** angenommen und alle Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte veröffentlicht. Sie leitete eine Überarbeitung der Haushaltsordnung³ einschließlich Änderungen der FEAD-Verordnung ein, um die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen auszuweiten und mehr Flexibilität zu ermöglichen. Die Änderung beinhaltet eine Garantie der Zuschüsse für Partnerorganisationen. Damit wird gewährleistet, dass eine wegen Nichteinhaltung geltender Rechtsvorschriften vorgenommene Finanzkorrektur der Beschaffungskosten einer öffentlichen Stelle nicht dazu führt, dass die förderfähigen Kosten der Partnerorganisationen reduziert werden, vorausgesetzt, es handelt sich um unterschiedliche Einrichtungen.

Bis März 2015 hatte die Kommission alle **operationellen Programme (OP)** angenommen, und mittlerweile befinden sich alle in der Durchführungsphase; nur im VK wurde noch nicht mit der Durchführung begonnen. Außerdem haben die meisten Mitgliedstaaten die Benennung von Behörden im Jahr 2016 abgeschlossen. Einige operationelle Programme wurden 2016 geändert, um den Mechanismus zur Ermittlung der besonders bedürftigen Personen, der Auswahl von Partnerorganisationen (BG, HU) oder der Aufnahme zusätzlicher Maßnahmen wie Schulmahlzeiten (CZ) zu verbessern.

Die **FEAD-Expertengruppe**, die aus Mitgliedern der Verwaltungsbehörden besteht, trat 2016 zweimal zusammen, um Aspekte der Durchführung zu erörtern, die sich auf das FEAD-Programm auswirken. Auf diesen Sitzungen berichteten die Mitgliedstaaten über verschiedene Aspekte, beispielsweise wie auf nationaler Ebene Leitlinien für eine ausgewogene Ernährung aufgestellt werden, sowie über die Verteilung frischer Lebensmittel. Außerdem wurde die Möglichkeit der Verwendung von Interventionsbeständen⁴ im Rahmen der FEAD-Verordnung erörtert. Zusätzlich richtete die Kommission bis Juli 2017 insgesamt elf **Treffen des FEAD-Netzwerks** aus. Über das Netzwerk der FEAD-Interessenträger sollen Erfahrungen und bewährte Verfahren ausgetauscht werden. Auf den Treffen 2016 ging es um unterschiedliche Aspekte des FEAD, die zur sozialen Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen beitragen sollen. Die Teilnehmer präsentierten Fallstudien und tauschten sich über Herausforderungen und Lösungen für Fragen von allgemeinem Interesse in Bezug auf die Durchführung der FEAD-Programme aus.

In der Sitzung mit **Vertretern der Partnerorganisationen auf Unionsebene** am 5. Dezember 2016 berichtete die Kommission auf der Grundlage des Durchführungsberichts des Vorjahres über den aktuellen Stand des FEAD und gab einen kurzen Überblick über die vorgeschlagenen Änderungen der FEAD-Verordnung. In einer Präsentation wurde dargestellt,

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002, der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie des Beschlusses Nr. 541/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 605 final.

⁴ Lagerbestände der nationalen Interventionsstellen in der Europäischen Union, die durch Interventionskäufe von Waren zur Marktpreisstützung entstehen.

wie sich die Zivilgesellschaft an der Vorbereitung der FEAD-Verordnung beteiligt hat. Es folgte eine Einschätzung des ersten Jahres des FEAD-Netzwerks, das den Austausch bewährter Verfahren zwischen allen an der Durchführung des FEAD beteiligten Interessenträgern erleichtern soll.

Die Kommission befasste sich weiter mit der **Halbzeitbewertung des FEAD**. Die öffentliche Konsultation mit FEAD-Interessenträgern und der breiten Öffentlichkeit wurde abgeschlossen und zusammen mit den Ergebnissen der strukturierten Umfragen in den Entwurf des Bewertungsberichts aufgenommen. Der Berichtsentwurf wurde der FEAD-Expertengruppe vorgelegt. Die endgültige Fassung der Halbzeitbewertung wird dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2018 vorgelegt.

2.2. Finanzielle Durchführung

Insgesamt hatte sich die finanzielle Durchführung der FEAD-Programme schon 2015 beschleunigt, und dieser Aufwärtstrend hat sich 2016 fortgesetzt. 2016 wurden für Vorhaben des FEAD in 27 Mitgliedstaaten 508,6 Mio. EUR gebunden gegenüber 470,0 Mio. EUR im Jahr 2015. Somit betragen die gebundenen Ausgaben für den Zeitraum 2014 bis 2016 insgesamt 1315,9 Mio. EUR bzw. 30 % der gesamten für die Programme zur Verfügung stehenden Mittel (Kofinanzierung von Union und Mitgliedstaaten). Auch die Zahlungen an die Begünstigten sind weiter gestiegen: 2016 wurden 429,4 Mio. EUR ausgezahlt gegenüber 385,9 Mio. EUR im Jahr 2015. Eine genaue Aufschlüsselung der Mittel u. a. nach Mitgliedstaaten enthält Tabelle 1 im Anhang.

Der deutlichste Anstieg wurde bei den bei der Kommission eingereichten Zahlungsanträgen festgestellt. 2016 machten 24 Mitgliedstaaten insgesamt 353,8 Mio. EUR an förderfähigen öffentlichen Ausgaben geltend; das bedeutete eine Steigerung gegenüber 2015 (46,3 Mio. EUR) auf mehr als das Siebenfache. Bis zum 31. Dezember 2017 beliefen sich die Zahlungen auf insgesamt 1022 Mio. EUR; davon waren 603 Mio. EUR Zwischenzahlungen.

2.3. Materielle Durchführung

2016 haben 23 Mitgliedstaaten Nahrungsmittelhilfe und materielle Unterstützung gewährt und die soziale Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen in der EU unterstützt. 19 Mitgliedstaaten verteilten Lebensmittel und/oder gewährten materielle Basisunterstützung und boten flankierende Maßnahmen an (OP I); vier Mitgliedstaaten starteten Programme zur sozialen Inklusion im Rahmen des OP II (siehe Abbildung 1). In fünf Mitgliedstaaten traten Hindernisse auf, so dass die Durchführung verhindert wurde.

Schätzungsweise knapp 16 Millionen Menschen erhielten Unterstützung aus dem FEAD, was eine erhebliche Steigerung gegenüber 2015 darstellt. Eine Aufschlüsselung dieser Zahl ergibt, dass 15,2 Millionen Menschen (96 %) Lebensmittel und mehr als 662 000 Personen (4 %) materielle Basisunterstützung erhielten und dass ca. 23 000 Personen an Programmen zur sozialen Inklusion (OP II)⁵ teilnahmen.

⁵ Die angegebenen Zahlen zum OP I basieren auf Schätzungen der Partnerorganisationen anhand von Stichproben (z. B. Zählung der Empfänger an bestimmten Tagen oder in bestimmten Wochen des Jahres mit anschließender Extrapolation) oder anderen Methoden. Da es sowohl beim OP I als auch beim OP II vorkommen kann, dass Endempfänger mehr als einmal gezählt werden, ist die Summe der pro Zielgruppe erreichten Endempfänger höher als die von den Mitgliedstaaten angegebene Gesamtzahl der Endempfänger.

Von 2014 bis 2016 wurden etwa 38 Millionen Menschen durch den FEAD unterstützt. Die operationellen Programme I und II wurden 2016 weiter durchgeführt; dadurch erhielten 2,2 Millionen mehr Menschen Unterstützung aus dem FEAD als 2015. Die vier Mitgliedstaaten (GR, IE, MT, SK), in denen 2016 erstmals Unterstützung gewährt wurde, stellten Lebensmittel für weitere 657 000 Personen bereit, und vier andere Mitgliedstaaten (BG, FI, FR, RO) erreichten 1,5 Millionen mehr Menschen als 2015. In den sechs Mitgliedstaaten, die materielle Basisunterstützung gewährten (AT, CZ, GR, LU, LV, SK), war die Zahl der in dieser Form unterstützten Personen knapp neunmal so hoch wie 2015.

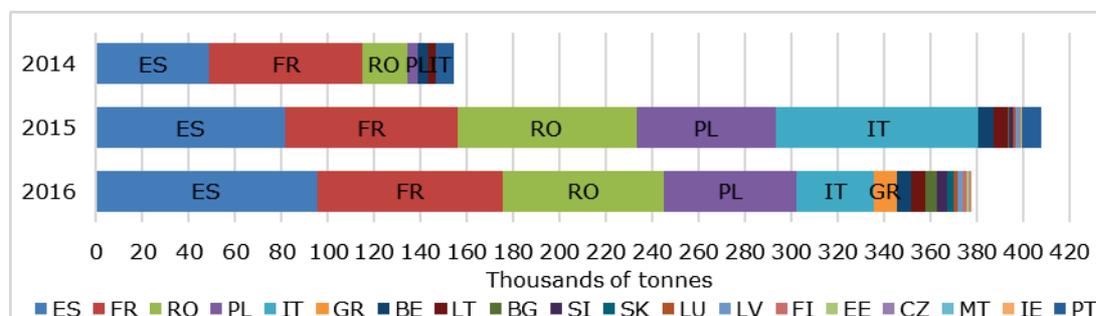
Abbildung 1: Art der 2016 gewährten Unterstützung:

OP	Art der Unterstützung	Mitgliedstaaten
OP I	Nahrungsmittelhilfe	BE, BG, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, MT, PL, RO, SI (13)
	Materielle Basisunterstützung	AT (1)
	Beides	CZ, GR, LU, LV, SK (5)
OP II	Soziale Inklusion	DE, DK, NL, SE (4)

OP I – Nahrungsmittelhilfe und materielle Basisunterstützung

2016 gewährten 18 Mitgliedstaaten Nahrungsmittelhilfe. Gewichtsmäßig entfielen mehr als 90 % der Nahrungsmittelhilfe auf fünf Mitgliedstaaten: ES, FR, RO, PL und IT. 2016 wurden insgesamt 377 500 Tonnen Nahrungsmittel verteilt, von 2014 bis 2016 insgesamt 939 600 Tonnen. Die Zusammensetzung der Nahrungsmittel war ähnlich wie im Vorjahr, doch die Menge der verteilten Lebensmittel ging insgesamt um 7 % zurück. Das lag vor allem daran, dass IT geringere Mengen als 2015 verzeichnete, was u. a. auf Verzögerungen im Vergabeverfahren zurückzuführen war. Zudem war die Nahrungsmittelverteilung in PT 2016 wegen einer Überarbeitung des Programms unterbrochen. In LT, BE, PL und RO ging die Nahrungsmittelhilfe mengenmäßig leicht zurück. Der Anstieg der Lebensmittelhilfe in den übrigen 13 Mitgliedstaaten konnte die rückläufigen Mengen in den übrigen Mitgliedstaaten nicht ausgleichen; absolut gesehen verzeichneten vor allem ES und FR einen Anstieg (um 17 % bzw. 8 %). In GR, SK, MT und IE lief die Nahrungsmittelhilfe 2016 an, und in BG und CZ wurden erheblich mehr Lebensmittel bereitgestellt (siehe auch Abbildung 2). In vier Mitgliedstaaten flossen Lebensmittelspenden in die Nahrungsmittelhilfe ein, wenn auch nur in begrenzter Menge.

Abbildung 2: 2014 bis 2016 gewährte Nahrungsmittelhilfe (in 1000 Tonnen)

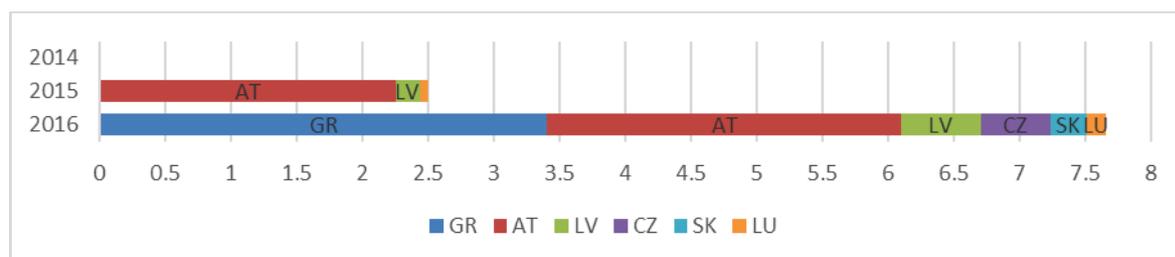


Quelle: Gemeinsamer Outputindikator des FEAD (ID 11), 2014-2016

17 Mitgliedstaaten verteilten Lebensmittelpakete, zehn von ihnen auch Fertiggerichte. Insgesamt waren es etwa so viele Lebensmittelpakete wie 2015. Die Zahl der Mahlzeiten erhöhte sich jährlich um 14 %. In BG, ES und MT wurde die Nahrungsmittelhilfe ausschließlich aus dem FEAD finanziert. In den anderen Mitgliedstaaten wurden die Hilfen durch Lebensmittel ergänzt, die von anderer Seite finanziert oder gespendet wurden. In LU waren 44 % der verteilten Lebensmittel Spenden; hier wurden Transport, Lagerung und Verteilung mit FEAD-Mitteln finanziert.

Sechs Mitgliedstaaten gewährten materielle Basisunterstützung wie Schulmaterialien und Hygieneartikel. Außer in AT erfolgten diese Leistungen überall zusätzlich zur Lebensmittelhilfe. Auf AT und GR entfielen etwa 80 % des Gesamtwertes der verteilten Waren (7,6 Mio. EUR). Insgesamt war der Wert der verteilten Waren 2016 sehr viel höher als 2015. Das war darauf zurückzuführen, dass die materielle Unterstützung in AT, LV und LU gegenüber 2015 aufgestockt wurde und in GR, CZ und SK 2016 erstmals materielle Basisunterstützung gewährt wurde. AT und LV stellten Schultaschen und andere Schulartikel (wie Schreibwaren, Übungshefte, Schreibgeräte, Malutensilien usw. bereit). LV und SK verteilten Hygienepakete mit den wichtigsten Körperpflegeprodukten. In CZ, GR, LU und SK wurden Hygieneartikel an Kinder und Obdachlose ausgegeben (Erste-Hilfe-Sets, Seife, Zahnbürsten, Einmalrasierer usw.).

Abbildung 3: Gesamtwert der materiellen Basisunterstützung 2014-2016 (in Mio. EUR)



Quelle: Gemeinsamer Outputindikator des FEAD (ID 15), 2014-2016

Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Basisunterstützung wurde in den Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise bereitgestellt. Ein wesentlicher Unterschied lag in der Beteiligung staatlicher Stellen (Verwaltungsbehörden, zwischengeschaltete Stellen und/oder andere) an dem Verfahren (Ermittlung förderfähiger Empfängereinrichtungen, Informationsverbreitung, Organisation von Logistik und Verteilung usw.). Das entspricht der Rechtsgrundlage des FEAD-Programms, wonach jeder Mitgliedstaat seinen Verteilungsmechanismus selbst festlegen kann. In SK ermittelte der Staat die in Betracht kommenden Begünstigten anhand von Sozialversicherungsdaten und plante die Unterstützung in enger Zusammenarbeit mit lokalen Behörden. Andere Mitgliedstaaten entschieden sich dafür, mehr an Partnerorganisationen zu delegieren. In IE war eine nationale nicht gewinnorientierte Organisation für die Entgegennahme der Lebensmittel (Spenden und Einkäufe) und die Weiterleitung an kleinere lokale Wohlfahrtseinrichtungen zuständig; diese ermittelten dann die Begünstigten für die Verteilung der Lebensmittel. In FI veranstalteten die Partnerorganisationen zumeist „offene Ausgabetermine“ und gewährten jedem auf Anfrage die gewünschte Unterstützung. Für die Unterstützung der Endempfänger waren zumeist Nichtregierungsorganisationen auf allen Ebenen (lokal, regional, national und international) zuständig. In einigen Staaten erhielten die Endempfänger ein Paket vorab ausgewählter Lebensmittel oder anderer Waren (BE, BG, LT, LU, LV, MT, PL, ES, SI, SK, RO), während in anderen die Verteilerorganisationen maßgeschneiderte Unterstützung nach Bedarf

gewährten (FR, IE, CZ). In AT standen für die Endempfänger verschiedene Unterstützungspakete zur Auswahl.

Nahrungsmittelhilfe kam 7,5 Millionen Frauen und materielle Basisunterstützung 346 000 Frauen zugute. Die Daten zu einzelnen Zielgruppen basieren auf Schätzungen und überschneiden sich teilweise. Von den Kindern bis 15 Jahre erhielten 4,4 Millionen Nahrungsmittelhilfe und mehr als 246 000 materielle Basisunterstützung. Etwa 1,7 Millionen ältere Menschen und mehr als 940 000 Menschen mit Behinderungen wurden erreicht und damit etwa 32 % bzw. 21 % mehr als 2015. Ältere Menschen zählten zu den Gruppen, deren materielle Basisunterstützung 2016 gegenüber dem Vorjahr am stärksten gestiegen war (135 im Jahr 2015 gegenüber 21 500 im Jahr 2016).

2016 war auch ein erheblicher Anstieg der Hilfen für Obdachlose zu verzeichnen. 2015 erhielten lediglich in einem Mitgliedstaat (LU) 42 Obdachlose materielle Basisunterstützung (grundlegende Konsumgüter); 2016 waren es mehr als 8700 in vier Mitgliedstaaten (CZ, GR, LU und SK). Den Indikatoren zufolge erhielten 2016 jedoch sehr viel weniger Obdachlose Nahrungsmittelhilfe als 2015 (200 000 im Jahr 2016 gegenüber 1,2 Millionen 2015). Das liegt vor allem daran, dass FR nicht angegeben hat, wie viele Obdachlose 2016 Lebensmittelhilfe erhalten haben.⁶ CZ, FI und SI verzeichneten eine erhebliche Zunahme der Zahl der erreichten Obdachlosen; GR, IE und SK stellten 2016 erstmals Lebensmittel für diese Gruppe bereit.

Migranten (oder Menschen ausländischer Herkunft, Minderheiten) waren 2016 die drittgrößte Zielgruppe für materielle Basisunterstützung und die viertgrößte Zielgruppe für Nahrungsmittelhilfe. 2016 erhielten mehr als doppelt so viele Migranten materielle Basisunterstützung wie 2015 (40 000 im Jahr 2016 gegenüber 17 800 im Jahr 2015). Insgesamt wurden aber weniger Personen dieser Gruppe mit Nahrungsmitteln versorgt als 2015 (etwa 1,6 Millionen 2016 gegenüber 2 Millionen 2015). Die von BE, ES, IT, LV, PL und SI angegebenen Zahlen unterstützter Migranten waren niedriger als 2015. Dagegen verzeichneten BG, CZ und FI einen erheblichen Anstieg.

Die Mitgliedstaaten führten 2016 verschiedene flankierende Maßnahmen durch. Dazu zählten:

- Beratungsdienste/psychosoziale Unterstützung (z. B. in EE, GR, FI, FR, LV, LT, SI, SK);
- Beratung/Information zu sozialen und medizinischen Diensten (ES, FI, IE, IT, RO);
- Verwaltung des Haushaltsgeldes (BE, EE, GR, HR, LV, SK);
- Sport und Freizeit (SI, LV);
- Hygiene/Gesundheit (HR, LV, RO, SK);
- Workshops/Informationen zum Thema Kochen/gesunde, ausgewogene Ernährung (BE, BG, GR, FI, FR, HR, LV, PL, RO, SI);
- Notfallmaßnahmen (BG);
- Training sozialer Kompetenzen (LV, SI);
- Abwehr von Telefonbetrug (BG);
- Vermeidung von Lebensmittelverschwendung (PL);
- Unterkünfte für Obdachlose (BG);

⁶ Dem von FR vorgelegten Durchführungsbericht zufolge ist der Indikator 14f (Obdachlose) „besonders kompliziert und wurde in diesem Jahr nicht erhoben“. 2015 hatte FR nach eigenen Angaben mehr als 1 Million Obdachlose mit Lebensmitteln versorgt.

- Förderung von Gemeinschaftssessen, freiwilliger Arbeit (FI) und Alphabetisierungs-/Sprachkursen (FR, SI).

EE bot darüber hinaus spezielle Schulungen für ehemalige Gefängnisinsassen und Alkoholiker an.

Nach Angaben der Mitgliedstaaten trugen flankierende Maßnahmen dazu bei, das FEAD-Ziel der sozialen Inklusion zu erreichen. In EE waren 72 % der Begünstigten in der Ausbildung und/oder nahmen an den angebotenen Leistungen teil, und fast alle Empfänger von Nahrungsmittelhilfen unter 16 Jahren besuchten eine Schule bzw. den Kindergarten. In IT waren flankierende Maßnahmen vollständig in die FEAD-Vorhaben eingebunden, und nationale und lokale Akteure legten besonderes Augenmerk auf die soziale Inklusion. In CZ konnten die Obdachlosen erfolgreich an die Angebote von Tageseinrichtungen verwiesen werden. In SK bekundeten die Begünstigten nach jeder Verteilung Interesse an zusätzlicher Unterstützung wie Beratung und anderen psychosozialen Diensten. In LV gaben Teilnehmer der flankierenden Maßnahmen (Beratungsdienste, Beratung zum Umgang mit dem Haushaltsgeld, Hygiene/Gesundheit, Training sozialer Kompetenzen usw.) an, sie hätten hilfreiche Informationen erhalten und/oder ihre sozialen Kompetenzen verbessert. Die Mitgliedstaaten standen aber auch vor Herausforderungen. In EE nahmen keine Begünstigten an Maßnahmen zur sozialen Inklusion teil, die sich an Erwachsene mit geringem Bildungsstand richteten. IT regte an, die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Inklusion durch mehr Unterstützung für Freiwillige und Stärkung der Rolle lokaler Dienste zu verbessern. Insgesamt gab es jedoch nur wenige Rückmeldungen zu flankierenden Maßnahmen, was teilweise an Verzögerungen bei der Durchführung lag.

OP II – Soziale Inklusion

2016 nutzten vier Staaten das OP II für Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion: DE, DK, NL und SE. Nur in DE war schon 2015 mit der Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion begonnen worden, während solche Maßnahmen in DK, NL und SE erst 2016 anliefen. In diesen vier Staaten wurden 2016 insgesamt etwa 23 000 Menschen erreicht. Von den Zielgruppen (die sich überschneiden) haben Migranten (oder Menschen mit ausländischer Herkunft, Minderheiten), Frauen und Obdachlose (in dieser Reihenfolge) die Programme zur Förderung der sozialen Inklusion (OP II) am häufigsten genutzt.

Insgesamt wurden die Zielgruppen gut erreicht. DE hat neu angekommene Erwachsene und Kinder aus EU-Staaten (vor allem Roma) und Obdachlose besonders wirksam erreicht. DK ist ebenfalls auf einem guten Weg: Bereits im ersten Jahr der Durchführung erreichte das Angebot an Unterkünften und Treffen mit Sozialarbeitern 34 % der 1400 Obdachlosen, die im Zeitraum 2016 bis 2019 erreicht werden sollen. Von ihnen nutzten etwa 30 % nach ihrer Teilnahme an dem Programm für soziale Unterstützung auch andere soziale Dienste. NL erreichte wegen der verspäteten Durchführung des FEAD, mit der erst 2016 begonnen wurde, nur 6 % der Menschen ab 65 Jahren. SE konzentrierte sich auf Migranten aus EU-/EWR-Staaten und erreichte 581 Personen durch Maßnahmen zur Integration in die Gemeinschaft wie Vermittlung in Unterkünfte, Information über Rechte und Pflichten in SE, Übersetzungsdienste und Gesundheitsförderung.

DE startete 2016 84 Projekte für einen verbesserten Zugang von: 1. benachteiligten
Neuankömmlingen aus EU-Staaten zu regulären Beratungs- und

Unterstützungsmaßnahmen; 2. neu angekommenen Kindern zu Früherziehung und sozialer Inklusion (z. B. Sprachkurse, Freizeitangebote, Kinderbetreuung); 3. Obdachlosen und von Obdachlosigkeit bedrohten Menschen zu regulären Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen.

Hindernisse für die Durchführung

Mehrere Mitgliedstaaten konnten 2016 keine Hilfeleistungen anbieten oder begannen verspätet mit der Verteilung. Die meisten Verzögerungen sind nach wie vor auf die verspätete Benennung der Verwaltungsbehörden zurückzuführen. CY wollte mit seinen Unterstützungsmaßnahmen eigentlich 2016 beginnen, doch dann musste das Programm aus verschiedenen Gründen umgestaltet und geändert werden. In HR verzögerte sich der Beginn, obwohl Projekte zur Lebensmittelverteilung in Schulen und an in Armut lebende oder von Armut bedrohte Alleinstehende und Familien 2016 vertraglich vereinbart worden waren. In PT wurde 2016 nur mit der staatlichen Nahrungsmittelhilfe begonnen, weil Änderungen notwendig waren, um einen reibungslosen Übergang vom vorherigen Programm zur Unterstützung der am stärksten benachteiligten Personen zu gewährleisten. HU überarbeitete seine Unterstützung, so dass die Vorhaben erst im Dezember 2016 anlaufen konnten. In allen betroffenen, d. h. insgesamt 27 Mitgliedstaaten ist die Verteilung mittlerweile angelaufen. Nur das VK hat mit der Durchführung des operationellen Programms des FEAD noch nicht begonnen.

In den übrigen Mitgliedstaaten wurden keine größeren Hindernisse festgestellt. Es gab einige Probleme i) beim Transportbedarf (FI, GR, LV); ii) bei der regionalen Koordinierung der Lebensmittelmengen (PL); iii) wegen unzureichender Kapazitäten der Verteilungsstellen (GR, PL); iv) durch komplizierte Vergabeverfahren (HU); v) aufgrund anderer Verzögerungen (BE, MT). Mitgliedstaaten, die das OP II durchführen, haben keine größeren Hindernisse angegeben. In SE war das Programm lediglich in der Einführungsphase 2016 dadurch betroffen, dass nur langsam Mitarbeiter und Freiwillige gewonnen werden konnten und die geplanten Maßnahmen auf einzelne Gemeinschaften abgestimmt werden mussten. Die meisten Mitgliedstaaten nannten aber eine Reihe von Hindernissen bei der allgemeinen Durchführung. Die größte Gruppe nannte Probleme im Zusammenhang mit der Beschaffung von Waren (insbesondere IT und GR), der Haushalts-/Finanzverwaltung und den Kapazitäten der Partnerorganisationen, die Verzögerungen bei der Durchführung verursachten. Eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten führte insbesondere Verwaltungsaspekte an. Im Großen und Ganzen wurden die meisten Hindernisse ausgeräumt, so dass die Durchführung nach 2016 schneller vorankommen dürfte.

Bereichsübergreifende Grundsätze

Die meisten Mitgliedstaaten haben Koordinierungsmechanismen⁷ eingerichtet, um die Komplementarität mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und anderen politischen Maßnahmen der EU zu gewährleisten und Doppelfinanzierungen zu vermeiden. In den Mitgliedstaaten gibt es Mediationsstellen oder Koordinierungs-/Arbeitsgruppen, die verhindern sollen, dass Projekte und Partnerorganisationen Gelder sowohl aus dem ESF als auch aus dem FEAD erhalten, und die für die Koordinierung der Maßnahmen sorgen sollen. Mehrere Mitgliedstaaten meinten, dass mit einer einzigen Verwaltungsbehörde, die sowohl für den FEAD als auch für den ESF zuständig wäre, eine solide Grundlage für die Koordinierung und die Vermeidung von Doppelfinanzierungen geschaffen werden könnte. Die Mitgliedstaaten stellten fest, dass sich der ESF und der FEAD gegenseitig unterstützen

⁷ Artikel 5 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

und dass weder der FEAD noch der ESF für sich allein soziale Ausgrenzung und Armutsprobleme beseitigen können; eine engere Verzahnung der beiden Fonds und Synergien seien erforderlich. Diese wichtige Erkenntnis veranlasste die Kommission, ein Zusammenführen der Fonds für den Finanzierungszeitraum nach 2020 vorzuschlagen.

In MT beispielsweise bieten die LEAP!-Zentren soziale Unterstützung für benachteiligte Gemeinschaften und wurden aus dem ESF finanziert. Die operationelle Durchführung des Projekts wurde geändert, um nicht nur die Verteilung von Lebensmittelpaketen (unterstützt aus dem FEAD) zu ermöglichen, sondern auch Familien und den Familienmitgliedern helfen zu können, ihre Lebensqualität zu verbessern und sich von Sozialleistungen unabhängig zu machen. Auch das litauische ESF-Programm stand vor der Herausforderung, seine Zielgruppen zu erreichen; deshalb wurde versucht, die Zielgruppen über den FEAD anzusprechen und sie zur Teilnahme an vom ESF finanzierten Maßnahmen anzuregen.

Die meisten Mitgliedstaaten setzten sich nach eigenen Angaben für die Gleichstellung⁸ der Geschlechter und die Verhinderung von Diskriminierung ein. Die Mitgliedstaaten förderten Gleichstellung und Gleichberechtigung in verschiedenen Phasen des Projektzyklus. CZ gab an, dass bei der Bereitstellung von Hilfen die jeweiligen Bedürfnisse der Zielgruppen berücksichtigt würden, z. B. durch die Verteilung bestimmter, von alleinstehenden Müttern oder Müttern in Obdachlosenunterkünften benötigter Produkte. DE, LV, SE und SK gingen nach eigener Aussage bei der Auswahl von Mitarbeitern und Partnerorganisationen und der an die Zielgruppen gerichteten Hilfen von einem geschlechtersensiblen Ansatz aus. HU, MT und PL wiesen ausdrücklich darauf hin, dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bei der Verteilung von Lebensmitteln und der Auswahl der Räumlichkeiten für Workshops berücksichtigt würden. SE nannte einige Herausforderungen bei der Anwendung dieses bereichsübergreifenden Grundsatzes, insbesondere wenn es um Kinderehen und Gewalt gegen Frauen und Mädchen geht; Workshops und Sitzungen mit Interessenträgern würden veranstaltet, um solchen Problemen in Zukunft entgegenzuwirken.

Im Sinne der Gleichstellung sorgte LV dafür, dass flexible Termine für die Ausgabe von Lebensmitteln einschließlich der Möglichkeit angeboten wurden, sie nach Hause und nach der Arbeit zu liefern. Flankierende Maßnahmen wie Kinderbetreuung wurden ebenfalls an die Bedürfnisse der Menschen angepasst. Auch Kleinkinderbetreuung wurde an Verteilungsstellen angeboten.

Die meisten Mitgliedstaaten zeigten mehrere Wege zur Verringerung von Lebensmittelverschwendung⁹ auf. In den meisten Fällen wurden lagerfähige Lebensmittel ausgegeben, und das Lebensmittelangebot wurde an die Bedürfnisse/den Geschmack der Zielgruppen angepasst, um möglichst wenige unerwünschte Produkte zu verteilen. Beispielsweise sorgte MT dafür, dass nicht verteilte Lebensmittel gelagert und noch verwendet wurden. In LV waren bestimmte Stellen vorgesehen, an denen überzählige Waren untergebracht werden konnten, um sie nicht entsorgen zu müssen. PL erhielt Lebensmittel von Milchbauern, die ihre nicht verkauften Produkte zur Verfügung stellten. Im Sommer und in Hitzeperioden spendeten auch Molkereien Produkte zur Verteilung an Bedürftige. Aus Klima- und Umweltschutzgründen verwendeten die Mitgliedstaaten im Sinne der Nachhaltigkeit recycelbare und/oder biologisch abbaubare Materialien und sorgten für eine Verringerung der Emissionen beim Transport in der Verteilerkette. Beispielsweise lieferte BE

⁸ Artikel 5 Absatz 11 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

⁹ Artikel 5 Absatz 13 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

nachhaltig produzierte, gentechnikfreie Lebensmittel und Getreideerzeugnisse, verzichtete auf Palmöl und bot fair gehandelte und ökologische Produkte an.

Fast alle Mitgliedstaaten, die das OPI durchführten, gaben an, dass sie den Begünstigten zu einer ausgewogenen Ernährung¹⁰ verhelfen wollen. Generell achteten die Staaten bei der Lebensmittelzusammensetzung auf einen geringen Gehalt an Kohlehydraten, Salz, Zucker und Fett und einen hohen Gehalt an Proteinen, Ballaststoffen, Vitaminen und Mineralstoffen. Zwei Staaten (ES und FI) boten auch Lebensmittel zur Vermeidung von Mangelerscheinungen an wie Babynahrung und Milchpulver mit Vitamin D. BE führte ein kooperatives Verfahren zur Auswahl der Zusammensetzung von Lebensmittelpaketen und zur Sicherstellung einer ausgewogenen Ernährung an. Dieses Auswahlverfahren wurde in dem 2017 vom FEAD-Netzwerk veröffentlichten Katalog der FEAD-Fallstudien als „bewährtes Verfahren“ vorgestellt.

Durchgeführte Evaluierungen

2016 führten mehrere Mitgliedstaaten (AT, IT, LV, MT und SE) Untersuchungen, Evaluierungen und/oder Umfragen durch, um die Leistungsfähigkeit ihrer Vorhaben und die Zufriedenheit der Empfänger mit der erhaltenen Unterstützung zu bewerten. AT sandte 2016 einen Feedback-Fragebogen an 10 000 benachteiligte Haushalte. Die Ergebnisse waren positiv, denn 86 % der Haushalte sahen in der Schultasche eine „sehr gute“ und 13 % eine „gute“ Unterstützung. SE bewertete die FEAD-Verwaltung und die ersten Durchführungsphasen der von einem externen Auftragnehmer durchgeführten Projekte. Um einige der festgestellten Probleme anzugehen, empfahl der Evaluierungsbericht u. a. klarere Programmziele für die sozialpolitischen Zielsetzungen auf nationaler Ebene und die Weiterverfolgung der Ergebnisse bei den Teilnehmern. IT führte Ende 2015 eine Pilotstudie über seine Lebensmittelverteilung durch und legte 2016 einen Bericht über die Ergebnisse vor. Die Studie ergab, dass 71 % der Partnerorganisationen, die Nahrungsmittelhilfe lieferten, auch flankierende Maßnahmen anboten, was als guter Ausgangspunkt betrachtet werden kann.

Beitrag zu den allgemeinen Zielen und den Einzelzielen des FEAD

Nach Einschätzung der Mitgliedstaaten trägt der FEAD dazu bei, die Ziele der Strategie Europa 2020 wie Armutsreduzierung und soziale Inklusion durch Zusammenarbeit mit anderen europäischen und nationalen Politiken und Programmen zu erreichen. In Verbindung mit dem allgemeinen FEAD-Ziel Förderung des sozialen Zusammenhalts, Stärkung der sozialen Inklusion und Hilfe bei der Armutsbekämpfung soll das Europa-2020-Ziel „Senkung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen“ erreicht werden. EE gab an, dass die Nahrungsmittelhilfe durch den FEAD zusammen mit der staatlichen Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik, der vom ESF finanzierten Arbeitsmarktreform, der Erhöhung von Sozialleistungen und dem allgemeinen Wirtschaftswachstum erheblichen Einfluss auf die Armut hatte, die seit 2012 zurückgeht. In DE hat der FEAD von Armut bedrohten Menschen geholfen, soziale Ausgrenzung zu überwinden. Außerdem hat er ihnen den Erwerb von Qualifikationen für den Arbeitsmarkt ermöglicht, indem die Teilnahme an ESF-Projekten erleichtert wurde. Allgemein gilt, dass der FEAD Armut reduziert und soziale Inklusion gefördert hat.

¹⁰ Artikel 5 Absatz 13 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

Zum Einzelziel 1 (Linderung der schlimmsten Formen der Armut durch nichtfinanzielle Unterstützung der am stärksten benachteiligten Personen) gaben die Mitgliedstaaten Folgendes an:

1) Der FEAD hat dazu beigetragen, schwere materielle Entbehrung zu verringern: PL berichtete in Bezug auf den Beitrag des FEAD zur Schaffung von Synergien mit anderen nationalen Sozialhilfeprogrammen, dass etwa 13 000 Menschen dank der Verbesserung ihrer Lebensumstände keine Nahrungsmittelhilfe aus dem FEAD mehr benötigten. Nach Angaben von GR bestand die positive Wirkung des FEAD in einer Verringerung der schlimmsten Formen von Armut im Land, obwohl sich das Ausmaß und die Schwere der Armut in der Wirtschaftskrise verschlimmert hatten. In SK konnte durch die Bereitstellung von Lebensmitteln und/oder Hygieneartikeln die Lebensgrundlage der Begünstigten gesichert werden, z. B. durch eine vielfältigere und nährstoffreichere Ernährung und eine Verbesserung ihrer Hygienegewohnheiten.

2) Der FEAD verschaffte den am stärksten Benachteiligten Linderung: In LV und BG konnten unterstützte Haushalte dank der angebotenen Lebensmittel einen Teil ihres Budgets zur Deckung anderer Grundbedürfnisse verwenden. In LV beispielsweise gaben 82 % der befragten Begünstigten 2016 an, dass der FEAD ihnen geholfen habe, Geld zu sparen und den Lebensstandard ihrer Familie zu verbessern; 78 % gaben an, mehr Geld für weitere Lebensmittel auszugeben. Einige Haushalte gaben Geld für außerschulische Aktivitäten ihrer Kinder aus, wodurch sich das Risiko sozialer Ausgrenzung verringert hat. FR wies jedoch darauf hin, dass Lebensmittelpakete es den Menschen zwar ermöglichten, Einkommen für andere Dinge auszugeben, doch Lebensmittel allein würden den täglichen Bedarf nicht decken und dürften nicht das einzige Instrument zur Armutsbekämpfung sein.

3) Der FEAD erleichterte Menschen den Weg aus der Armut: Nach Angaben von Partnerorganisationen in CZ haben sich die angebotenen (Vor-)Schulmahlzeiten überaus positiv ausgewirkt, insbesondere auf die Aufmerksamkeit der Kinder in der Schule, ihre körperliche Fitness und geistige Gesundheit, ihre Fähigkeit zur Bewältigung des Schulalltags und ihre Konzentration. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass die Begünstigten in ihrer Gruppe besser dastanden und sich ihre sozialen Kompetenzen verbessert hätten. In DK wurde festgestellt, dass es durch bessere Erreichbarkeit der vorhandenen öffentlichen Sozialleistungen für Obdachlose im Rahmen des Programms eher möglich wird, Obdachlosen längerfristige soziale Unterstützung zu gewähren, so dass sie sich aus der Armut befreien können.

In Bezug auf das Einzelziel 2 (Ergänzung der nachhaltigen einzelstaatlichen Strategien zur Beseitigung der Armut und zur sozialen Inklusion) vertreten die Mitgliedstaaten die Auffassung, dass der FEAD ihre staatlichen Maßnahmen ergänzt durch:

1) Unterstützung für Gruppen, die sonst keine Hilfe erhalten würden: In SE unterstützte der FEAD Migranten aus EWR-/EU-Staaten, die von nationalen Sozialhilfeprogrammen ausgeschlossen waren. In DE ebneten FEAD-Aktivitäten Zielgruppen den Weg zu regulären Sozialdiensten, zu denen sie sonst keinen Zugang gehabt hätten. In FI ermöglichte der FEAD die Aufstockung nationaler Sozialleistungen für Einzelpersonen, die Nahrungsmittelhilfe benötigten, aber keine staatliche Unterstützung erhielten, da es kein anderes staatlich finanziertes Nahrungsmittelprogramm gibt.

2) Verbesserung bestehender nationaler Initiativen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: MT gab an, dass der FEAD die strategischen Maßnahmen des Landes

zur Armutsbekämpfung und für soziale Inklusion ergänzt und zu den Europa-2020-Zielen beiträgt. Nach Aussage von EE ergänzt der FEAD seinen Wohlstandsentwicklungsplan (2016-2023) und vom ESF-finanzierte Maßnahmen. IT gab ab, dass das FEAD-Programm neue nationale Maßnahmen wie die Unterstützung für aktive Inklusion, die jetzt ein landesweites Programm ist, und den Nationalen Fonds zur Bekämpfung von Armut und für soziale Inklusion beeinflusst habe.

Der FEAD operiert in Verbindung mit anderen EU- und nationalen Politiken und Programmen, damit die Europa-2020-Ziele Armutsbekämpfung und soziale Inklusion erreicht werden. Für sich genommen ist der Beitrag des FEAD bescheiden, doch er stellt eine entscheidende Komponente dar. Zudem sind manche Aspekte der Ziele des FEAD wie sozialer Zusammenhalt nur schwer zu messen und zu quantifizieren. Die Mitgliedstaaten wollten nicht unbedingt eine klare Kausalität zwischen den Aktivitäten des FEAD und der Armutsbekämpfung herstellen, sondern sprachen eher von Korrelation. Auf jeden Fall haben sie bestätigt, dass der FEAD einen wertvollen Beitrag leistet.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Trotz seines begrenzten Anwendungsbereichs hat der FEAD gezeigt, dass er die nationalen Anstrengungen zur Bekämpfung von materieller Entbehrung, Armut und sozialer Ausgrenzung ergänzen kann. Die Unterstützung durch den FEAD erreichte den vorliegenden Daten und Schätzungen zufolge 2016 fast 16 Millionen Menschen. In vielen Fällen konnte er bestimmte besonders benachteiligte Personengruppen erreichen, die sonst keine Unterstützung erhalten hätten. Das gilt beispielsweise für die am stärksten benachteiligten Migranten aus EU-/EWR-Staaten, die nach den Rechtsvorschriften der jeweiligen Mitgliedstaaten keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben. Den Schätzungen zufolge wurde auch eine erhebliche Zahl von Obdachlosen erreicht.

Was vor allem dazu beigetragen hat, die Zielgruppen zu erreichen und entsprechende Unterstützung zu gewähren, war die starke Kooperation und Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen. Die Partnerorganisationen verfügen über die notwendige Erfahrung und wissen, welche Personen in ihrer jeweiligen Gemeinschaft am stärksten benachteiligt sind. Sie kennen deren Bedürfnisse und wissen, welche Form der Unterstützung am besten geeignet ist. Durch Nahrungsmittelhilfe und materielle Unterstützung konnten Partnerorganisationen in mehreren Mitgliedstaaten eine vertrauensvolle Beziehung zu den Begünstigten aufzubauen, was es erleichtert hat, flankierende Maßnahmen und andere Unterstützung zur sozialen Inklusion anzubieten. Die Flexibilität des Fonds und seine Fähigkeit, sich auf die verschiedenen Situationen in verschiedenen Mitgliedstaaten einzustellen, sind ein entscheidender Erfolgsfaktor und eine Besonderheit des FEAD. In vielen Staaten können die Partnerorganisationen entscheiden, wer wann und wo Unterstützung erhalten soll, so dass sie sich besonders gut auf die Bedürfnisse der Begünstigten einstellen konnten. Der ständige Austausch bewährter Verfahren im FEAD-Netzwerk und in der FEAD-Expertengruppe sowie die Konsultationen von Partnerorganisationen auf EU-Ebene haben in diesem Zusammenhang zu weiteren Verbesserungen geführt.

Es sind auch indirekte Auswirkungen des FEAD in Bezug auf die Schaffung von Synergien und Hebelwirkungen zu verzeichnen. Der FEAD hat zur Freisetzung von Ressourcen und zur Mobilisierung von Unterstützung durch Partnerorganisationen geführt,

indem beispielsweise Lebensmittel von anderen Gebern (wie den Milchbauern mit ihren nicht verkauften Produkten) verteilt wurden, so dass umfassendere Umweltauswirkungen zu verzeichnen waren (Einhaltung bereichsübergreifender Grundsätze) und Erzeuger mit anderen Lieferketten zusammengebracht wurden. Der FEAD hat auch dazu beigetragen, das Bewusstsein nationaler und lokaler Akteure für den Programmaspekt der sozialen Inklusion zu schärfen. Das hat die Rolle und das Netzwerk der Partnerorganisationen gestärkt. Auch größere Synergien zwischen nationalen und lokalen Akteuren bei der Durchführung des Programms wurden gefördert.

Mögliche Verbesserungen wären eine Beschleunigung der Durchführung in mehreren Staaten, die Einbindung von Lebensmittelspenden in die Nahrungsmittelhilfe und bessere Rückmeldungen über flankierende Maßnahmen. In allen Mitgliedstaaten außer dem VK wurde bis Ende 2017 Unterstützung gewährt. Die Kommission wird die Fortschritte weiter beobachten, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen die Programmdurchführung noch überprüft wurde oder sich verzögert hat. Sie strebt weitere Fortschritte bei der Gewährung von materieller Basisunterstützung im Rahmen des OPI an. Trotz erheblicher Fortschritte, die 2016 erreicht werden konnten, liegt diese Form der Unterstützung noch immer weiter hinter der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe zurück. Auf speziellen Sitzungen zur jährlichen Überprüfung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission kommen diese Aspekte zur Sprache. Der Anteil gespendeter Lebensmittel an dem Programm ist noch gering. Die Kommission hat diesen Aspekt im Rahmen einer Änderung der FEAD-Verordnung durch die „Omnibus-Verordnung“ berücksichtigt, die vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen wurde und im August 2018 in Kraft trat. Danach können die Mitgliedstaaten Pauschalsätze, Pauschalbeträge oder Einheitskosten (vereinfachte Kostenoptionen) als Grundlage für ihre Zahlungen an Partnerorganisationen festlegen, die Lebensmittelspenden sammeln und verteilen. Flankierende Maßnahmen, die der sozialen Ausgrenzung der am stärksten benachteiligten Menschen entgegenwirken, sind ein wesentliches Element des Fonds. Da die Mitgliedstaaten hierzu nur wenige Angaben gemacht haben, war keine eingehendere Prüfung möglich. Zum Teil lag dies an den oben genannten Verzögerungen bei der Durchführung, aber nach wie vor stellt sich auch die Frage, inwieweit ihr Beitrag zum FEAD-Ziel der Stärkung der sozialen Inklusion bewertet werden kann.