

Brüssel, den 7.6.2019
COM(2019) 259 final

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

**Zusammenfassung der jährlichen Durchführungsberichte über die im Jahr 2017 aus
dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen
kofinanzierten operationellen Programme**

Zusammenfassung der jährlichen Durchführungsberichte über die im Jahr 2017 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. Insgesamt stehen aus dem Fonds Mittel in Höhe von 3,8 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen) zur Verfügung. Die EU stellt bis zu 85 % an Kofinanzierungsmitteln zur Ergänzung der durch Mitgliedstaaten aufgegebenen Mittel bereit, womit sich der Gesamtwert des Fonds auf rund 4,5 Mrd. EUR erhöht. Die Mitgliedstaaten setzen 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) um. 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 2017. Hinsichtlich der Daten gelten einige Einschränkungen. Insbesondere wurden die Werte einiger Indikatoren anhand von Schätzungen auf der Grundlage vorhandener Informationen bestimmt, und kumulative Werte sind mit Vorsicht zu behandeln (siehe auch Anhang). Die Berichte der Mitgliedstaaten sind nun umfassender, weisen jedoch noch einige Lücken auf; zum Beispiel fehlen in der Berichterstattung zu bereichsübergreifenden Grundsätzen oft Angaben zu den zur Erfüllung dieser Grundsätze getroffenen Maßnahmen. Hinsichtlich der flankierenden Maßnahmen hat sich die Berichterstattung verbessert, wobei deren Beitrag zum Ziel der sozialen Inklusion auf Basis der vorgelegten Nachweise oft noch immer schwierig zu bewerten ist und über Hindernisse und Herausforderungen bei deren Umsetzung noch nicht systematisch berichtet wird. Mit Ausnahme des VK haben alle Mitgliedstaaten einen Durchführungsbericht vorgelegt. Bedingt durch den zeitlichen Abstand zwischen der Durchführung und dem Zeitpunkt der Berichterstattung enthält der Kurzbericht auch Angaben zur späteren Entwicklung, soweit sie vorliegen.

2. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN AUF EU-EBENE

Während der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen im Jahr 2017 von 23,5 % auf 22,4 % gesunken ist, stellt das Risiko sozialer Ausgrenzung insbesondere für Kinder, Obdachlose, Menschen mit Behinderung und Menschen mit Migrationshintergrund nach wie vor eine Herausforderung dar. Die Gesamtzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen belief sich auf 113 Millionen und liegt damit unter dem Vorkrisenniveau; bis zur Erfüllung der Ziele der Strategie Europa 2020 ist es jedoch noch ein weiter Weg. Die Zahl der von schwerer materieller Entbehrung betroffenen Menschen war so niedrig wie nie zuvor, bleibt in einigen Mitgliedstaaten jedoch weiterhin hoch. Obdachlosigkeit hat in jüngster Zeit in fast allen Mitgliedstaaten

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). Die Verordnung wurde im August durch eine Überarbeitung der Haushaltsordnung geändert: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802>

zugenommen. Die Zahlen zum Armutsrisiko von Kindern sind nach wie vor höher als jene für die Bevölkerung insgesamt. Vor diesem Hintergrund ist die Unterstützung durch den FEAD für die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen – durch die Bereitstellung von Lebensmitteln und Grundbedarfsgütern wie Schulmaterial und Körperpflegeartikeln oder durch Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion – weiterhin unverzichtbar.

2018 nahm die Kommission einen ehrgeizigen Vorschlag zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) für den nächsten Programmplanungszeitraum an, durch den der FEAD mit dem ESF und drei weiteren Finanzierungsinstrumenten zusammengeführt wird². Dieser Vorschlag wird gegenwärtig von den beiden gesetzgebenden Organen verhandelt. Ergänzt durch eine Folgenabschätzung³ zielt die ESF+-Verordnung⁴ darauf ab, dass Ressourcen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung auf die größten Herausforderungen konzentriert und damit insbesondere die Prinzipien der europäischen Säule sozialer Rechte und die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters gefördert werden. Vor dem Hintergrund der oben genannten weiterhin bestehenden Herausforderungen soll damit die soziale Inklusion mittels eines wesentlichen Anteils nationaler ESF+-Mittelzuweisungen (mindestens 25 %) gefördert und die materielle Entbehrung durch die Festlegung eines Ziels von 4 % auf EU-Ebene und einer Mindestzuweisung von 2 % pro Mitgliedstaat bekämpft werden. Damit wird gewährleistet, dass ein Mindestbetrag für die Bedürftigsten zur Verfügung steht; die Kommission geht davon aus, dass die Unterstützung im Vergleich zum aktuellen FEAD auf demselben Niveau bleibt. Mit der ESF+-Verordnung wird auch der Forderung der Interessenträger nach weniger strengen Voraussetzungen für diese Art von Unterstützung und nach vereinfachten Anforderungen an die Datenerhebung sowie an die Überwachung und Berichterstattung Rechnung getragen.

Die **FEAD-Expertengruppe**, die aus Mitgliedern der Verwaltungsbehörden besteht, traf 2017 und 2018 jeweils zweimal zusammen, um die Durchführung des FEAD-Programms zu erörtern, darunter die Entwicklung von Maßnahmen für die materielle Basisunterstützung (Einzelziel XI) und die soziale Integration der am stärksten benachteiligten Personen (Einzelziel X) im Rahmen des ESF+. Ein Round-Table-Gespräch brachte Erkenntnisse über den aktuellen Stand der Komplementarität zwischen dem FEAD und dem ESF. Die Kommission richtete **Treffen des FEAD-Netzwerks** aus, in deren Rahmen auch die Zukunft des FEAD im neuen Programmplanungszeitraum erörtert wurde. Bis Jahresende 2018 fanden 13 Veranstaltungen zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren statt. Die Teilnehmer, insbesondere die Gastgebermitgliedstaaten, präsentierten Fallstudien und tauschten sich über Herausforderungen und Lösungen für Fragen von allgemeinem Interesse in Bezug auf die Durchführung der FEAD-Programme aus. Bei den Treffen lag der Schwerpunkt insbesondere auf flankierenden Maßnahmen und auf der Bekämpfung von Obdachlosigkeit und Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt. Zum ersten Mal wurde ein Netzwerktreffen mit der Zeremonie zur Verleihung der „Ending Homelessness Awards 2018“ der FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) zusammengelegt. Die jährlichen Treffen mit **Vertretern der Partnerorganisationen auf EU-Ebene**, deren Schwerpunkte auf den Herausforderungen bei der Umsetzung sowie auf

² Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation und das Gesundheitsprogramm.

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd_en.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation_de.pdf

Ideen für den neuen Programmplanungszeitraum und für Kommunikationsaktivitäten lagen, wurden 2017 und 2018 jeweils in der zweiten Jahreshälfte abgehalten.

Mit der Halbzeitbewertung des FEAD⁵ wurde bestätigt, dass der FEAD dringend benötigte Hilfe für die am stärksten benachteiligten Personen leistet. Im Durchschnitt wurden von 2014 bis 2017 durch den FEAD jährlich 12,7 Millionen Menschen unterstützt. Der Fonds ist auf nationale Armutsbekämpfungsmaßnahmen, auf EU-Fonds und nicht zuletzt auf den ESF abgestimmt und ergänzt diese. Der FEAD wirkt sich in beinahe jedem Mitgliedstaat deutlich positiv aus, insbesondere hinsichtlich neuer Zielgruppen, neuer Maßnahmen und einer größeren räumlichen Abdeckung. Eine deutlich positive Auswirkung stellte die gesteigerte Leistungsfähigkeit und stärkere Professionalisierung von Partnerorganisationen dar. Allerdings gibt es übereinstimmende Indizien für sogenanntes „Gold-Plating“⁶, was zu überzogenen Anforderungen, wie der von vielen Mitgliedstaaten auferlegten Registrierung von Empfängern, führt. Zu den gewonnenen Erkenntnissen zählt, dass der Schwerpunkt weiterhin auf den am stärksten benachteiligten Personen liegen sollte, dass die Synergien mit dem ESF weiter ausgebaut und die Umsetzung weiterhin flexibel gestaltet werden sollte. Diese wurden im Vorschlag der Kommission für den ESF+ berücksichtigt.

2017 führten alle Mitgliedstaaten, die OPI umsetzen, die in der FEAD-Verordnung geforderten strukturierten Umfragen unter Endempfängern durch⁷. Auf diese Umfragen wird in diesem Bericht ebenfalls Bezug genommen. Das Ziel waren die Gewinnung von Erkenntnissen über den sozioökonomischen Hintergrund der Endempfänger, über ihre aktuelle und frühere Lage und ihre Zufriedenheit mit der Unterstützung durch den FEAD sowie die Einholung von Daten von Partnerorganisationen hinsichtlich der Verteilung von materieller Unterstützung und der Art der bereitgestellten flankierenden Maßnahmen.

3. FORTSCHRITTE BEI DER DURCHFÜHRUNG DER OPERATIONELLEN PROGRAMME

3.1. Finanzielle Durchführung

Insgesamt hat sich die finanzielle Durchführung der FEAD-Programme 2017 weiter beschleunigt. Die förderfähigen öffentlichen Ausgaben (auf nationaler und EU-Ebene), die zur Unterstützung von Vorhaben des FEAD genehmigt wurden, beliefen sich auf insgesamt 637,3 Mio. EUR, was einer Steigerung im Vergleich zu 569,5 Mio. EUR im Jahr 2016 und vor allem zu 444,2 Mio. EUR im Jahr 2015 entspricht. Somit betrugen die gebundenen Ausgaben für den Zeitraum 2014 bis 2017 insgesamt 1,9735 Mrd. EUR bzw. 44 % der gesamten für die Programme zur Verfügung stehenden Mittel (Kofinanzierung von Union und Mitgliedstaaten). Die an Begünstigte geleisteten Zahlungen fielen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr niedriger aus (405,2 Mio. EUR im Jahr 2017 im Vergleich zu 434,9 Mio. EUR

⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Halbzeitbewertung des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, SWD (2019) 148, und ihre Zusammenfassung, SWD (2019) 149.

⁶ „Gold-Plating“ ist ein Ausdruck, der sich auf Mitgliedstaaten bezieht, die bei der Umsetzung auf nationaler Ebene über das von den EU-Rechtsvorschriften geforderte Mindestmaß an Regelungen hinausgehen. Zwar werden die Leistungen dadurch möglicherweise ausgebaut, es können jedoch auch unnötige Kosten für Unternehmen und Behörden entstehen, die fälschlicherweise auf die EU-Rechtsvorschriften zurückgeführt werden.

⁷ Artikel 17 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

im Jahr 2016), lagen jedoch etwas höher als im Jahr 2015 (395,2 Mio. EUR). Eine genaue Aufschlüsselung der Mittel (u. a. nach Mitgliedstaaten) enthält Tabelle I im Anhang⁸.

Ein deutlicher Anstieg wurde hinsichtlich der bei der Kommission eingereichten Zahlungsanträge festgestellt. Im Jahr 2017 wurden insgesamt 475 Mio. EUR an förderfähigen öffentlichen Ausgaben von Mitgliedstaaten gemeldet, gegenüber 353,4 Mio. EUR im Jahr 2016 und 46,3 Mio. EUR im Jahr 2015.

In Bezug auf die finanzielle Abwicklung hatte die Kommission bis zum 31. Dezember 2018 Zwischenzahlungen in Höhe von insgesamt 955 Mio. EUR geleistet. Bis zu diesem Zeitpunkt belief sich die finanzielle Durchführung im Sinne der Höhe der von der Kommission geleisteten Zwischenzahlungen bereits auf über 25 % der Gesamtzuweisungen im Zeitraum 2014–2020.

3.2. Materielle Durchführung

2017 leisteten 26 Mitgliedstaaten Unterstützung im Rahmen des FEAD, was einen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem Vorjahr darstellt. CY, HU und HR begannen 2017 mit der Vergabe von Hilfeleistungen und PT nahm die Verteilung von Lebensmitteln, die 2016 unterbrochen worden war, wieder auf. 22 der 26 Mitgliedstaaten stellten Lebensmittel und/oder materielle Basisunterstützung bereit, führten flankierende Maßnahmen durch (OP I, siehe Abbildung 1) und führten 4 Programme zur sozialen Inklusion durch OP II, siehe Abbildung 1). Neben dem VK war RO, das sein operationelles Programm infolge institutioneller Änderungen umgestalten musste, der einzige Mitgliedstaat, der 2017 keine Unterstützung leistete.

2017 und 2018 wurden einige operationelle Programme geändert, was zeigt, dass bei der Ausgestaltung von Interventionen oder speziellen Durchführungsbestimmungen noch Effizienzsteigerungen möglich sind. Änderungen betrafen in den meisten Fällen die Art und Weise, in der Endempfängern Unterstützung zuteil wird, die Anspruchsvoraussetzungen für Endempfänger und/oder die Zusammensetzung der gewährten Nahrungsmittelhilfe und materiellen Unterstützung. Einige Änderungen an den operationellen Programmen bezogen sich auf die Anwendung von Pauschalsätzen, um so die Verwaltung des Fonds zu vereinfachen. Oftmals kam es auch zu Änderungen, die keiner formellen Revision bedurften, etwa zur Ausweitung flankierender Maßnahmen oder deren Anpassung an einen aufkommenden Bedarf.

Abbildung 1: Art der 2017 gewährten Unterstützung

OP	Art der Unterstützung	Mitgliedstaat
OP I	Nahrungsmittelhilfe	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Materielle Basisunterstützung	AT (1)
	Beides	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
OP II	Soziale Inklusion	DE, DK, NL, SE (4)

⁸ Einige Mitgliedstaaten haben bestimmte Werte gemeinsamer Outputindikatoren des FEAD für die Jahre 2015 und 2016 aktualisiert. Daher können die in diesem Abschnitt genannten Werte von den in den vergangenen Jahren veröffentlichten Werten abweichen.

Geschätzt profitierten im Jahr 2017 12,9 Mio. Menschen von Unterstützungsmaßnahmen des FEAD, wobei diese Zahl den Durchschnittswert von 12,7 Mio. Menschen, die pro Jahr im Zeitraum von 2014 bis 2017 erreicht wurden, übersteigt. Von den im Jahr 2017 erreichten Menschen erhielten über 12 Mio. (95 %) Nahrungsmittelhilfe und 580 000 (4,5 %) materielle Basisunterstützung⁹, während rund 36 600 (0,3 %) an Programmen zur sozialen Inklusion (OP II) teilnahmen¹⁰.

Die vier Mitgliedstaaten, die Programme zur sozialen Inklusion durchführten, erreichten um 25 % mehr Menschen als im Jahr 2016. NL und SE verzeichneten im Jahresvergleich außerordentliche Zunahmen von 333 % bzw. 117 %, indem verschiedene Strategien zur Einbeziehung von Endempfängern in die angebotenen Aktivitäten zur sozialen Inklusion angewendet wurden. (Diese werden unten näher erläutert.) Alle vier Mitgliedstaaten erreichten oder übererfüllten die meisten ihrer Jahresziele.

Die Hälfte der Mitgliedstaaten erreichte mehr Menschen als im Jahr 2016, auch wenn die Zahl der Endempfänger insgesamt von 16 Mio. im Jahr 2016 auf 12,9 Mio. im Jahr 2017 sank, was vor allem auf die Nichtgewährung von Hilfeleistungen durch RO im Jahr 2017 zurückzuführen ist. 2016 unterstützte RO 3,3 Mio. Menschen, musste diese Unterstützung jedoch 2017 aus dem oben erläuterten Grund unterbrechen. Der Rückgang wurde teilweise durch 13 Mitgliedstaaten (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL und SE) kompensiert, die zusammen rund 362 000 Endempfänger mehr erreichten als im Jahr 2016. Darüber hinaus begannen CY, HU, HR und PT 2017 mit der Gewährung von Unterstützung, wodurch weitere 340 000 Menschen zu der erreichten Gesamtzahl hinzukamen. Zusätzlich gewährte IE, dessen Unterstützung bis 2016 ausschließlich aus Nahrungsmittelhilfe bestand, 2017 rund 5000 Menschen materielle Basisunterstützung.

Kinder stellten im Jahr 2017 30 % der 12,9 Mio. Menschen, die Lebensmittel, materielle Basisunterstützung oder Unterstützung zur Vermeidung sozialer Ausgrenzung erhielten, dar. Dies bedeutet, dass 4 Mio. Kinder Unterstützung erhielten. Wie in den vergangenen Jahren war rund die Hälfte der Unterstützungsempfänger (6 Mio.) Frauen. 10 % waren Migranten, Menschen ausländischer Herkunft oder Angehörige von Minderheiten (1,1 Mio. Menschen). Darüber hinaus waren 8 % der Empfänger 65 Jahre oder älter (1 Mio.), 3 % waren Menschen mit Behinderungen (433 000) und 3 % waren obdachlose Menschen (370 000).

Die geschätzte Zahl obdachloser Menschen, die Unterstützung durch den FEAD erhielten, stieg im Jahr 2017 um 71 % auf über 370 000. Rund zwei Drittel der zusätzlich erreichten obdachlosen Menschen lebten in IT, das sein Programm zur Bereitstellung von Fertigmahlzeiten ausweitete, um mehr Menschen zu erreichen. Auch in BE und CZ stieg die Zahl der erreichten obdachlosen Menschen, in BE durch die Gewährung von Nahrungsmittelhilfe und in CZ durch die Gewährung von Nahrungsmittelhilfe und materieller Basisunterstützung. BG, IE, LV, SE und SK meldeten ebenfalls Zunahmen an erreichten Menschen in dieser Zielgruppe, und HR, HU und PT begannen 2017 erstmals mit der Unterstützung dieser Zielgruppe unter Verwendung von FEAD-Mitteln¹¹.

⁹ In OPs where both forms of aid in operationellen Programmen, in denen beide Arten von Unterstützung gewährt wurden, könnte eine gewisse Überschneidung bestehen, da dieselben Personen eventuell mehr als einmal gezählt wurden.

¹⁰ Die präsentierten Zahlen basierten auf Schätzungen der Partnerorganisationen. Es ist möglich, dass Endempfänger mehr als ein Mal gezählt wurden.

¹¹ FR übermittelte keine Schätzung für den Indikator 14f (Obdachlose).

OP I – Nahrungsmittelhilfe

Die meisten Mitgliedstaaten steigerten die Menge an bereitgestellten Lebensmitteln, wobei sich die Gesamtmenge der bereitgestellten Lebensmittel 2017 jedoch um 3 % gegenüber 2016 verringerte; dies ist vor allem auf die Nichtgewährung von Nahrungsmittelhilfe durch RO im Jahr 2017 zurückzuführen. 2017 gewährten 21 Mitgliedstaaten Nahrungsmittelhilfe. 85 % der im Jahr 2017 bereitgestellten Gesamtmenge an Lebensmitteln gehen auf fünf Mitgliedstaaten (ES, FR, PL, IT und BG) zurück (siehe Abbildung 2). Zwei Drittel der Nahrungsmittelhilfe bestanden aus Milchprodukten und Mehl, Brot, Kartoffeln und anderen stärkehaltigen Produkten. Die stärksten Anstiege (in t) bei den 2017 verteilten Lebensmittelmengen verzeichneten IT und BG, wo das Nahrungsmittelhilfeprogramm ausgeweitet wurde. Diese beiden Länder verteilten 24 000 bzw. 19 000 Tonnen mehr an Lebensmitteln als im Jahr 2016. Darüber hinaus steigerte IE aufgrund der Aufnahme weiterer Lebensmittel und Partnerorganisationen in das Programm die Gesamtmenge an verteilten Lebensmitteln 2017 um das Vierfache (zusätzlich 623 Tonnen). Andere Mitgliedstaaten, darunter BE, CY, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT und SK, steigerten ebenfalls die von ihnen ausgelieferte Menge an Lebensmitteln.

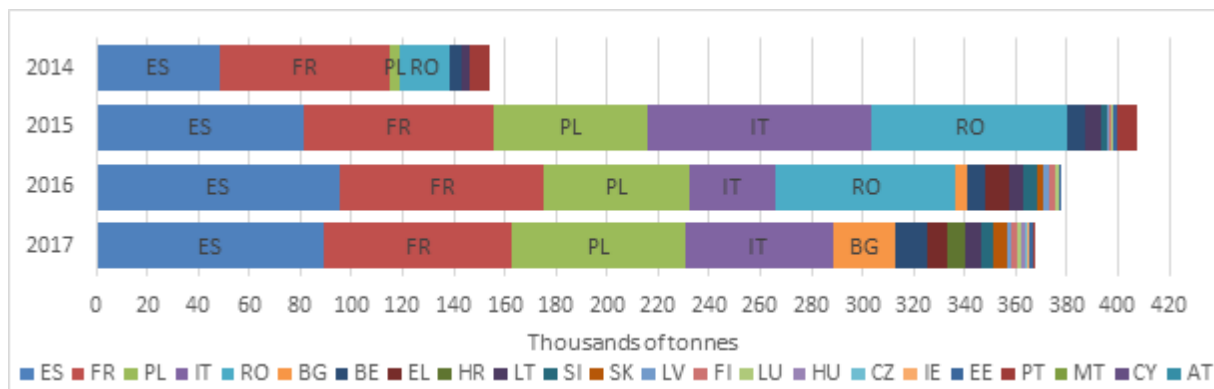


Abbildung 2: 2014 bis 2017 gewährte Nahrungsmittelhilfe (in 1000 Tonnen)

Quelle: Gemeinsamer Outputindikator des FEAD (ID 11), 2014–2017

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die Nahrungsmittelhilfe gewährten, entschied sich für die Verteilung bestimmter Lebensmittel für den Verzehr zu Hause, meist in Form einer oder mehrerer Arten standardisierter Lebensmittelpakete. Dazu zählten BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT und SK. In anderen Mitgliedstaaten stimmten Partnerorganisationen die Hilfe auf die Bedürfnisse von Zielgruppen ab (FI, HR, IE und SI). Einige Mitgliedstaaten stellten zudem Fertiggerichte für Schulkinder (CY, CZ, HR und IT) oder obdachlose Menschen (FI, HU, IT, LV, PL und SK) bereit. Von Partnerorganisationen in BG, CY, HU und ES geleistete Nahrungsmittelhilfe wurde zur Gänze durch den FEAD finanziert. In den anderen Mitgliedstaaten ergänzten die Partnerorganisationen die Nahrungsmittelhilfe durch Lebensmittel, die von anderer Seite finanziert oder gespendet wurden.

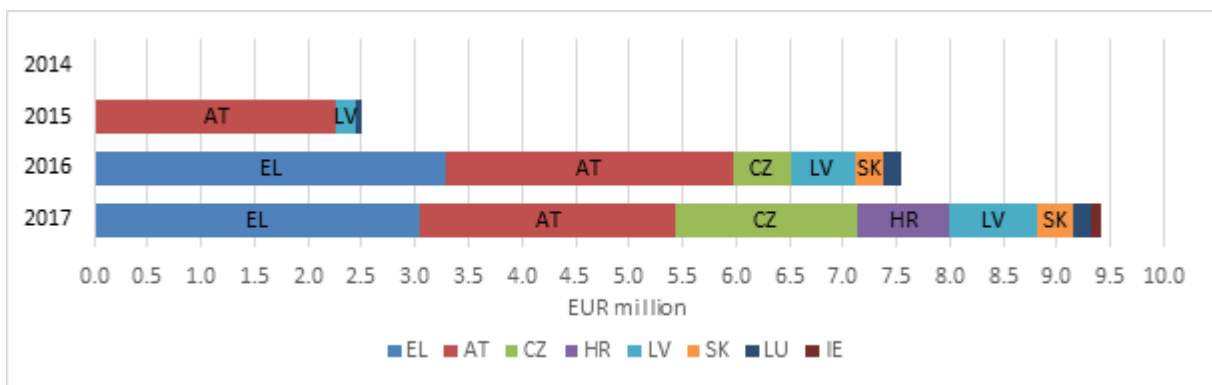
OP I – Materielle Basisunterstützung

2017 gewährten die Mitgliedstaaten um 25 % mehr materielle Basisunterstützung als 2016 (9,4 Mio. EUR). Folgende Mitgliedstaaten gewährten materielle Basisunterstützung: AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV und SK. Der Großteil der grundlegenden Konsumgüter wurde in drei Mitgliedstaaten verteilt: AT, CZ und EL (siehe Abbildung 3). Mit Ausnahme von AT gewährten alle diese Mitgliedstaaten materielle Basisunterstützung zusätzlich zur

Nahrungsmittelhilfe. Der starke Anstieg der gewährten materiellen Basisunterstützung ist hauptsächlich auf CZ zurückzuführen, wo die bereitgestellte Summe um 1,1 Mio. EUR erhöht wurde, um dem Bedarf der am stärksten benachteiligten Personen im Land gerecht zu werden. Darüber hinaus trugen HR und IE, die 2017 zum ersten Mal materielle Basisunterstützung gewährten, mit Gütern im Wert von ca. 1 Mio. EUR zum Gesamtbetrag bei. Der Wert der verteilten Güter stieg auch in LV und SK. AT und EL verteilten jedoch um 530 000 EUR weniger als im Jahr 2016.

Die Mitgliedstaaten verteilen vor allem Schulmaterial und Hygieneartikel an Familien mit Kindern. CZ, HR und SK stellten auch obdachlosen Menschen Hygieneartikel und andere Waren zur Verfügung. Zu den an Familien mit Kindern verteilten Artikeln gehörten Schreibwaren und Schulartikel (AT, HR, IE und LV) sowie Schultaschen (AT, HR und LV). Die von LV und SK bereitgestellte Unterstützung umfasste zudem Hygieneartikel, in HR waren es zusätzlich Babykleidung und -ausstattung sowie Sportartikel und -bekleidung. Obdachlose Menschen erhielten vorwiegend Hygieneartikel. In CZ wurden ihnen auch Küchenutensilien, Kleidung und Haushaltswäsche und in HR Schlafsäcke/Decken sowie Haushaltswäsche zur Verfügung gestellt.

Abbildung 3: Gesamtwert der materiellen Basisunterstützung 2014–2017 (in Mio. EUR)



Quelle: Gemeinsamer Outputindikator des FEAD (ID 15), 2014–2017. Hinweis: 2014 wurde keine materielle Basisunterstützung gewährt.

Die Mitgliedstaaten ermittelten die infrage kommenden Endempfänger entweder über Verwaltungsbehörden unter Heranziehung von Sozialversicherungsdaten oder über Partnerorganisationen, deren Wissen und Einblicke hinsichtlich der sozioökonomischen Lage und der Bedürfnisse der Zielgruppen genutzt wurden. Das entspricht der Rechtsgrundlage des FEAD-Programms, wonach jeder Mitgliedstaat anhand objektiver Kriterien und in Abstimmung mit Interessenträgern festlegen kann, wie er die am stärksten benachteiligten Personen ermittelt. In einigen Mitgliedstaaten (IT, LT, LV und SI) verlangte die Verwaltungsbehörde von Endempfängern das Ausfüllen eines Antragsformulars, um Unterstützung zu erlangen. Andere Mitgliedstaaten nutzten Methoden anderer Art. In LU wurden die Endempfänger individuell von Fachleuten beurteilt und in FI veranstalteten Partnerorganisationen „offene Ausgabetermine“ und verteilten Lebensmittel an alle, die danach fragten. Fertiggerichte für obdachlose Menschen wurden üblicherweise an alle, die danach fragten oder zu den Verteilungsstellen kamen, ausgegeben (FI, HU, IT, LV, PL und SK).

OP I – Flankierende Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten berichteten, dass die zusammen mit Nahrungsmittelhilfe und/oder materieller Basisunterstützung bereitgestellten flankierenden Maßnahmen einen Beitrag zu einer wesentlichen Verbesserung der sozialen Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen leisteten. Die strukturierte Umfrage unter Endempfängern ergab, dass zum Beispiel in IT die Nahrungsmittelhilfe und die flankierenden Maßnahmen für marginalisierte Menschen und ihre Familien von wesentlicher Bedeutung waren. Mit der erhaltenen Unterstützung wurden nicht ihre grundlegenden Bedürfnisse befriedigt und eine Erleichterung erzielt, sondern auch der Weg zu sozialer Inklusion geebnet. In BG ergab die Umfrage, dass die flankierenden Maßnahmen den Informationsstand von Endempfängern bezüglich sozialer Dienste und Gesundheitsdienste verbessert hatten. Sie hatten auch ihre Fähigkeit zur Verwaltung des Familienbudgets gestärkt, und einige Endempfänger hatten nach der Teilnahme am Programm Arbeit gefunden. Darüber hinaus fand auf dem 12. Treffen des FEAD-Netzwerks im Oktober 2018 ein wichtiger Austausch bewährter Verfahren statt, wobei Behörden oder Partnerorganisationen aus sieben Mitgliedstaaten ihre Ansätze präsentierten und austauschten.

Die meisten Mitgliedstaaten stellten mehr als drei Arten von flankierenden Maßnahmen bereit, während einige wenige sich auf eine oder zwei Maßnahmen konzentrierten. Zu den flankierenden Maßnahmen im Jahr 2017 zählten¹²:

- **Sozialberatung/psychosoziale Dienste** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI und SK), wie kostenfreie psychologische Unterstützung für Kinder in öffentlichen Schulen (falls durch Eltern/Vormünder gewünscht) oder Beratung in schwierigen Lebenssituationen;
- **Ernährungsberatung/Ratschläge zu gesunder Ernährung** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI und SK), einschließlich Beratung zur Zubereitung und Lagerung von Lebensmitteln sowie zur Resteverwertung, der Veranstaltung von Kochworkshops und Kursen zur Förderung einer gesunden Ernährung;
- **Beratung in finanziellen Angelegenheiten/Unterstützung bei der Verwaltung des Haushaltsbudgets** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI und SK), um den Endempfängern etwa beim Schuldenabbau zu helfen;
- **Verweisung an** andere öffentliche Einrichtungen oder NRO wegen der von diesen bereitgestellten sozialen und medizinischen Dienstleistungen (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU und LV);
- **soziale und Freizeitaktivitäten** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT und SI), wie Gemeinschaftssessen, kulturelle Aktivitäten und organisierte Urlaube, Sommerlager für Kinder, Karneval- und Weihnachtsfeiern sowie sportliche Aktivitäten;
- **Bildungsaktivitäten und Schulungen/Programme zum Kompetenzaufbau** (EE, ES, FR, LV und SI), einschließlich Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt, Sprachunterricht oder Workshops dazu, wie kindliches Lernen gefördert werden kann;
- **verschiedene Haushaltsfertigkeiten** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL und SI), vor allem Kochen, aber auch Putzen, Nähen, Wiederverwertung usw.; und
- **andere Dienstleistungen/Aktivitäten**, wie Ratschläge zu Maßnahmen bei einem Notfall/einer Katastrophe (BG), die Organisation von Aktivitäten rund um das Thema erneuerbare Energie (LU und MT) und Rechtsberatung (SI).

¹² In BE, CY, EE, FI, FR, LT, MT und RO wurden die flankierenden Maßnahmen nicht durch den FEAD gefördert.

Einige Mitgliedstaaten gaben an, dass flankierende Maßnahmen vor allem für spezielle Gruppen von am stärksten benachteiligten Personen besonders wichtig waren. Dazu zählten etwa Kinder bis zum Alter von 15 Jahren (AT), Kinder in öffentlichen Schulen (CY), Alleinerziehende oder Großfamilien (LT), sozial benachteiligte ältere Menschen (CZ) und aufgrund von Bewegungseinschränkungen, gesundheitlichen Problemen und/oder eines geringen Vertrauens in offizielle Institutionen stärker isolierte Menschen (SK). In diesen Fällen waren die Maßnahmen darauf ausgerichtet, zum Zwecke der Bereitstellung weiterer Unterstützung einen Kontakt zwischen diesen Menschen und speziellen sozialen oder Gesundheitsdiensten herzustellen. Darüber hinaus waren Partnerorganisationen in einigen Mitgliedstaaten durch die Bereitstellung flankierender Maßnahmen in der Lage, Informationen zu den Bedürfnissen von Endempfängern zu sammeln und die diesen Menschen erteilte Unterstützung zu verbessern (MT und SK).

OP II – Soziale Inklusion

2017 wurden Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion in 4 Mitgliedstaaten ergriffen: DE, DK, NL und SE. In NL war nach einem schweren Start 2016 das Programm „Ältere Menschen im Viertel“ 2017 sehr erfolgreich. Der Zweck des Projekts ist, der sozialen Ausgrenzung von benachteiligten älteren Menschen entgegenzuwirken. Nach einer Intensivierung der Kontakte mit der Zielgruppe konnten in NL dreimal mehr Menschen als im Jahr 2016 von diesem Projekt profitieren. Vor allem befanden sich 52 % der älteren Menschen nach einem Jahr noch immer im Programm, 39 % gaben an, ihr soziales Netz sei engermaschiger geworden, und 43 % hatten ihre digitalen Kenntnisse und ihre Kompetenzen in finanziellen Fragen verbessert.

In DE war man besonders erfolgreich bei der Kontaktaufnahme mit neu angekommenen Erwachsenen (hauptsächlich aus der Gemeinschaft der Roma) und mit obdachlosen Menschen sowie bei der Verbesserung des Zugangs zu Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen für diese Gruppen. Über 80 % der neu angekommenen Erwachsenen und obdachlosen Menschen waren nach der Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion im Jahr 2017 in der Lage, soziale Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Gute Fortschritte wurden außerdem bei der Zielgruppe der neu angekommenen Kinder im Kindergartenalter und ihrer Eltern erzielt, jedoch werden weitere Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Zahl von 19 700 Kindern und Eltern bis 2020 erforderlich sein.

DK verbesserte die Lage von obdachlosen Menschen durch die Ermöglichung des Zugangs zu Unterkünften und Sozialarbeitern. 2017 war man mit 958 Menschen in Kontakt, womit 68 % des für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 gesetzten Ziels (1400) erreicht waren. 15 % mehr obdachlose Menschen als erwartet nutzten die im Rahmen des Programms angebotenen sozialen Dienstleistungen.

In SE konnte die Zahl der erreichten durchreisenden mobilen EU/EWR-Bürger 2017 (von 505 im Jahr 2016 auf 1097) verdoppelt werden. Der Schwerpunkt lag auf Maßnahmen zur Förderung der Integration in die Gemeinschaft, angefangen von der Bereitstellung von Informationen über Standorte von Unterkünften und über Rechte und Pflichten von Migranten bis hin zu Übersetzungsdiensten und der Beratung zu Gesundheitsthemen. In Bezug auf Letzteres gaben 64 % der erreichten Personen an, sie seien dank der empfangenen Unterstützung nun besser in der Lage, sich um ihre Gesundheit und Hygiene zu kümmern.

Hindernisse für die Durchführung

Die genaue Überwachung des Programms sowie die bestehende enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Partnerorganisationen halfen dabei, viele der auftretenden Hindernisse zu überwinden. Die im Jahr 2017 durchgeführten Evaluierungen und Umfragen halfen auch beim Erkennen von Problemen und versorgten Mitgliedstaaten mit nützlichen Informationen zu deren Behandlung.

Zu den in einigen Mitgliedstaaten aufgetretenen Schwierigkeiten zählten insbesondere:

- i) Probleme bei der Kontaktaufnahme mit und/oder der Einholung von Informationen von Endempfängern aufgrund gesetzlicher Beschränkungen, kultureller Unterschiede und des Risikos einer Stigmatisierung (DE, DK, IT, NL, SE und SK);
- ii) komplizierte Vergabeverfahren und/oder Kontrollsysteme, die zu Verzögerungen bei der Gewährung von Unterstützung und/oder zu hohem Arbeitsaufwand führten (ES, FR, IT, LU und PT);
- iii) unzureichende Kapazitäten bei Partnerorganisationen, was sie daran hinderte, häufigere oder weitreichendere Unterstützung zu leisten oder überhaupt am Programm teilzunehmen (EE, ES und PT);
- iv) geringe Qualität bestimmter Güter oder Mangel an bestimmten Gütern (EE, ES und FR);
- v) Planungs- und Logistikprobleme bei der Verteilung von Hilfsgütern, was in einigen Fällen dazu führte, dass die Güter viel später oder gar nicht verteilt wurden (LV, MT, PL und SK);
- vi) Beschwerden von Endempfängern hinsichtlich des Gewichts der Lebensmittelpakete, der geringen Vielfalt, des Mangels an bestimmten Gütern und nicht bereitgestellter Informationen betreffend den Zeitpunkt und den Ort der Verteilung (BE, ES, FI und MT) und
- vii) Probleme der Verwaltungsbehörden und Partnerorganisationen bei der Sammlung von Überwachungsdaten. Deshalb mussten einige Mitgliedstaaten die Werte einiger 2015 und 2016 gemeldeter Indikatoren aktualisieren (HU, HR, ES, DE, DK und SE).

Zwei Mitgliedstaaten standen vor anderen Hindernissen, die Auswirkungen auf die Gesamtmenge der verteilten Lebensmittel und die Gesamtzahl der erreichten Endempfänger im Jahr 2017 hatten. In RO wurde die Verteilung von Lebensmitteln 2017 aufgrund institutioneller Änderungen und einer darauffolgenden Umgestaltung des operationellen Programms unterbrochen. PT nahm 2017 die Verteilung von Lebensmitteln – allerdings erst im November – wieder auf, konnte aber nur das Festland abdecken und nicht die autonomen Regionen.

Einige wenige Länder meldeten einen Rückgang der Anzahl an Endempfängern aufgrund eines Rückgangs der Armut; dies sind gute Neuigkeiten, die jedoch auch mit Problemen einhergehen – in einigen Ländern wurden die für die Definition von Armut und/oder der Anspruchsvoraussetzungen für FEAD-Unterstützungsleistungen verwendeten Parameter geändert (EE, LV, SI und SK).

Bereichsübergreifende Grundsätze

Die Mitgliedstaaten erachteten den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den FEAD als sich wechselseitig verstärkend und/oder ergänzend. BG berichtete, dass sowohl das FEAD- als auch das ESF-Programm zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 – Armutsbekämpfung und soziale Inklusion in der EU – beitrugen. In CZ waren viele Partnerorganisationen des FEAD auch in ESF-finanzierten Projekten tätig und waren der

Meinung, dass deren Maßnahmen einander ergänzten. Darüber hinaus ergab sich in vielen Fällen die Komplementarität mit ESF-finanzierten Initiativen auch aus den flankierenden Maßnahmen (z. B. Endempfänger, die an ESF-Maßnahmen verwiesen wurden). AT, CY, CZ, EE, HR, HU, IT, LU, MT und SI verfügten über Koordinierungs-/Arbeitsgruppen, um die Komplementarität des Programms mit dem ESF sicherzustellen. DK, DE, FI, FR und LV nutzten andere Arten der Koordinierung. Diese Mechanismen stellten eine stabile Grundlage für die Koordinierung dar, wodurch mögliche Doppelfinanzierungen vermieden wurden. So wurde etwa 2017 in DE ein FEAD-Projekt nicht weiterverfolgt, da sich ein neues ESF-Projekt an dieselbe Zielgruppe richtete.

Einige Mitgliedstaaten bedienten sich umfassender Ansätze zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung und behandelten diesen bereichsübergreifenden Grundsatz in verschiedenen Phasen des Projektzyklus¹³. Alle Mitgliedstaaten stellten zum Beispiel sicher, dass die Unterstützung ausschließlich bedarfsorientiert erfolgte und es etwa zu keiner Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der ethnischen Herkunft kam. Außerdem entwickelten einige Mitgliedstaaten Leitlinien oder Workshops für Partnerorganisationen zu den Themen Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung (DE und LV) und bedienten sich dabei eines geschlechtersensiblen Ansatzes für die Auswahl von Partnerorganisationen oder Mitarbeiter (DK, HR und SK) und/oder berücksichtigten die besonderen Bedürfnisse von Zielgruppen wie Alleinerziehenden oder Menschen mit Behinderungen (CZ, ES, HU, MT, PL, SE und SK).

In SK war die Gleichstellung der Geschlechter ein integraler Bestandteil aller Projektphasen. Die getroffenen Maßnahmen umfassten: (i) die Auswahl von Mitarbeitern (Nichtdiskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder körperlicher Behinderung); (ii) Pflichten von Partnerorganisationen (sie mussten im gesamten Durchführungszeitraum auf eine Gleichstellung der Geschlechter achten) und (iii) die Auswahl von Lebensmitteln und Gütern für die materielle Basisunterstützung

Um die Verschwendung von Lebensmitteln zu verringern, verteilten einige Mitgliedstaaten (hauptsächlich BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL und SI) lagerfähige Lebensmittel und gaben überschüssige Lebensmittel an andere (wohltätige) Organisationen oder zusätzliche Empfänger weiter¹⁴. Andere Mitgliedstaaten legten den Schwerpunkt darauf, die Ausgabe von unerwünschten Produkten zu minimieren, indem sie sicherstellten, dass die Auswahl der Lebensmittel den Bedürfnissen und Geschmacksvorlieben der Zielgruppen entsprach (CY, IE, PT und SK). Außerdem waren in LU 34 % und in HR 4 % der verteilten Lebensmittel Spenden. Der Anteil an gespendeten Lebensmitteln im Programm ist noch immer niedrig, eine Verbesserung ist jedoch aufgrund der weiteren Vereinfachungen, die im August 2018 in Kraft traten, zu erwarten.

Einige Mitgliedstaaten berücksichtigten allgemeinere Klima- und Umweltaspekte. Sie entschieden sich entweder für nachhaltige Materialien (AT, CZ, LU und PL), strebten eine Verringerung der Verkehrs- und Kohlenstoffemissionen an (FI, HU, LU und LV), erlegten Lieferanten Umwelanforderung auf (FR und HR) und/oder organisierten Bildungsworkshops für Endempfänger zu verschiedenen Umweltfragen (BE, LV und PL).

In den meisten Mitgliedstaaten wurden die an Endempfänger ausgegebenen Lebensmittel in Abstimmung mit Ernährungsexperten und/oder Partnerorganisationen

¹³ Artikel 5 Absatz 11 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

¹⁴ Artikel 5 Absatz 13 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

ausgewählt¹⁵. Auch die Bedürfnisse und Essgewohnheiten von Endempfängern wurden bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Um die Endempfänger bei der Sicherstellung einer ausgewogenen Ernährung zu unterstützen, boten viele Mitgliedstaaten Lebensmittel mit einem geringen Gehalt an Kohlehydraten, Salz, Zucker und Fett und einem hohen Gehalt an Proteinen, Ballaststoffen, Vitaminen und Mineralstoffen an (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI und SK). Darüber hinaus mussten in LT die zur Verteilung ausgewählten Lebensmittel nationalen Bestimmungen zum Nährwert und zu deren Eignung für die Verteilung erfüllen. Im Rahmen flankierender Maßnahmen boten viele Mitgliedstaaten Endempfängern ferner Kochkurse/-workshops (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL und SI) und/oder Beratungsdienste bezüglich einer ausgewogenen und gesunden Ernährung (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI und SK) an.

ES führte eine umfassende Bewertung der bereitgestellten Lebensmittel durch, um sicherzustellen, dass die verteilten Güter die Endempfänger dabei unterstützten, sich gesund und ausgewogen zu ernähren. Die Lebensmittel mussten verschiedenen Anforderungen entsprechen, etwa: (i) die Ernährungsbedürfnisse der Endempfänger befriedigen; (ii) zu einer abwechslungsreichen Ernährung beitragen; (iii) den Energiebedarf des Körpers decken und ihn in einem gesunden Gleichgewicht halten; (iv) Mangelerscheinungen in der belieferten Zielgruppe reduzieren und (v) die Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen (Kinder) mit dem größten Schutzbedarf decken. Zusätzlich mussten die eingekauften Lebensmittel physikalische, chemische, mikrobiologische und schadstoffbezogene Anforderungen sowie

Strukturierte Umfragen unter Endempfängern

Die 2017 durch Mitgliedstaaten, die das OP I umsetzten, durchgeführten Umfragen unter Endempfängern zeigten auf, dass sich die durch den FEAD geleistete Unterstützung auf die Haushalte der Endempfänger ausgewirkt hatte. Die Endempfänger waren allgemein der Ansicht, dass sich die erhaltene Unterstützung auf sie selbst oder auf andere Haushaltsmitglieder ausgewirkt hatte. Dies war etwa bei 75 % der Endempfänger in BE, bei 93 % in EE, 93 % in FI, 87 % in IE, 76 % in HR und 73 % in SK der Fall. Außerdem sagten die meisten, dass sie oder ihr Haushalt ein Jahr zuvor nicht in der Lage gewesen wären, die vom FEAD verteilten Artikel zu kaufen. Dies traf zum Beispiel in EE auf 64 %, in FI auf 60 %, in LU auf 52 % und in SK auf 80 % zu.

Die Umfragen zeigten, dass die flankierenden Maßnahmen in den meisten Mitgliedstaaten als nützlich oder sehr nützlich erachtet wurden; außerdem gab es eine positive Korrelation zwischen der Bereitstellung flankierender Maßnahmen und der Zufriedenheit mit dem FEAD insgesamt. Aus den Umfragen ging auch hervor, dass die meisten Endempfänger im Programm – mit Ausnahme von LU, wo die meisten Endempfänger Ausländer waren – Bürger jener Mitgliedstaaten waren, in denen die Unterstützung gewährt wurde (90 % in FI, 67 % in FR, 70 % in IT, 87 % in SI). Einige wenige Mitgliedstaaten berichteten zudem, dass die meisten der 2017 unterstützten Menschen auch in den Jahren zuvor durch den FEAD unterstützt worden waren (85 % gaben dies in EE, 96 % in ES, 76 % in FI und 81 % in FR an).

Ferner dienten die Umfragen dazu, Verbesserungsbedarf bei der Bereitstellung von Unterstützung aufzuzeigen, etwa im Hinblick auf die Menge und die Vielfalt der ausgegebenen Lebensmittel und die Art und Weise der Bereitstellung für die

¹⁵ Artikel 5 Absatz 13 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

Endempfänger. In ES ersuchten die Endempfänger entsprechend der Vielfalt ihres kulturellen Hintergrunds auch um eine größere Vielfalt bei den bereitgestellten Lebensmitteln. In EE berichteten einige Endempfänger aufgrund des Gewichts der Lebensmittelpakete oder der Entfernung zu den Verteilungszentren über Schwierigkeiten, Nahrungsmittelhilfe zu erhalten. In IT hoben die Partnerorganisationen den hohen Verwaltungsaufwand hervor, der sich aus der Arbeit mit Freiwilligen bei der Bereitstellung von Unterstützung ergab.

Evaluierungen

Mitgliedstaaten, die das OP II durchführten, nahmen Evaluierungen oder Untersuchungen des Programms vor, um das Unterstützungssystem zu bewerten und Einblicke in die Situation verschiedener Zielgruppen zu gewinnen. DE ermittelte die Ausgangssituation der Zielgruppen und untersuchte die Auswirkungen der durch den FEAD bereitgestellten Unterstützung darauf. Die Ergebnisse wurden zu Ausgestaltung der zweiten FEAD-Finanzierungsrunde verwendet.

Einige Mitgliedstaaten, die das OP I durchführten, ergänzten die strukturierte Umfrage unter Endempfängern durch andere Evaluierungen oder Untersuchungen. FR führte eine vergleichende Studie des Programms in sechs Mitgliedstaaten durch, woraus sich ergab, dass FR und CZ Endempfängern die größte Vielfalt an Lebensmitteln bereitstellte. LT führte eine vollständige Bewertung des Programms durch, wodurch einige Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt wurden, darunter der Bedarf, die Komplementarität des Programms mit der nationalen Beschäftigungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik zu stärken und die Partnerorganisationen zum Austausch bewährter Verfahren untereinander zu ermutigen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

2017 befand sich das FEAD-Programm hinsichtlich der Durchführung vor Ort auf einem guten Weg. Die meisten Mitgliedstaaten verfügten über ein gut etabliertes und ordnungsgemäß funktionierendes Programm, das von den Verwaltungsbehörden fortwährend überwacht und verbessert wurde. Die Bereitstellung materieller Basisunterstützung, die anfangs zurückgeblieben war, hat sich in jüngster Zeit zu einem zweiten wichtigen Element des OP I entwickelt. Menschen aus einigen speziellen Zielgruppen, insbesondere Obdachlose, konnten in größerer Zahl als zuvor erreicht werden. Jedoch befanden sich 2017 einige Mitgliedstaaten noch immer in einer frühen Phase der Durchführung und/oder erfuhren Rückschläge bei der Bereitstellung, wodurch es insgesamt zu einem Rückgang der Zahlen hinsichtlich der bereitgestellten Nahrungsmittelhilfe kam.

Nach 4 Jahren Programmlaufzeit erhalten viele der am stärksten benachteiligten Personen in der EU wirkungsvolle Unterstützung. Trotz seines begrenzten Budgets ergänzt der FEAD die nationalen Anstrengungen zur Bekämpfung von materieller Entbehrung, Armut und sozialer Ausgrenzung. Ein insgesamt zurückgehendes Armutsrisiko in der EU zeigt, dass wesentliche Fortschritte bei der Erreichung der Europa-2020-Ziele gemacht wurden. In einigen Mitgliedstaaten hatte dies Auswirkungen darauf, wie die Anspruchsvoraussetzungen für Endempfänger definiert werden. Insgesamt erreichte die Unterstützung durch den FEAD den vorliegenden Daten und Schätzungen von Partnerorganisationen zufolge im Jahr 2017 12,9 Mio. Menschen.

In vielen Fällen konnte der FEAD bestimmte besonders benachteiligte Personengruppen erreichen, die sonst keine Unterstützung erhalten hätten. Dabei handelt es sich etwa um

Menschen, die keine öffentlichen Fürsorgeleistungen erhalten, weil sie knapp über der Armutsgrenze liegen oder weil sie aufgrund von Obdachlosigkeit, einer Behinderung, ihres abgelegenen Wohnorts oder nicht vorhandener Kenntnisse der Landessprache schwerer erreichbar sind. Die Rolle von Partnerorganisationen war in dieser Hinsicht von großer Bedeutung, da diese über das Wissen und die Erfahrung dahingehend verfügen, wie diese Gruppen erreicht und mit der entsprechenden Unterstützung versorgt werden können. Die Halbzeitbewertung zeigte auf, dass der FEAD sie dabei unterstützt hatte, ihre Kompetenz zu steigern.

Die flankierenden Maßnahmen, bei denen es sich um die innovative Komponente des FEAD im Vergleich zu seinem Vorgängerfonds handelt, wurden sichtbarer und weiter verbessert. Sie ermöglichen, dass Nahrungsmittelhilfe und materielle Basisunterstützung durch spezielle Beratung und Hilfestellungen sowie durch gezielte Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion ergänzt werden, woraus sich ein ausgeprägterer Inklusionsansatz ergibt. Dies gilt unabhängig davon, ob sie durch den FEAD finanziert werden oder nicht. Auch die strukturierten Umfragen bestätigten die positive Rolle, die die flankierenden Maßnahmen spielten.

Die Flexibilität des FEAD, die Mitgliedstaaten (und Partnerorganisationen) die Entscheidung darüber ermöglicht, wie und wann Zielgruppen zu erreichen sind, war ausschlaggebend für den Aufbau von Beziehungen mit Endempfängern, die von gegenseitigem Vertrauen geprägt sind. In verschiedenen Mitgliedstaaten, insbesondere in jenen, die Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion durchführten, benötigten Partnerorganisationen einige Zeit, um Zielgruppen zu erreichen und eine positive Beziehung zu ihnen aufzubauen. Unterschiedliche Strategien waren erforderlich, und die Partnerorganisationen mussten sich an unterschiedliche Situationen anpassen. Der ständige Austausch bewährter Verfahren im FEAD-Netzwerk und in der FEAD-Expertengruppe sowie die Konsultationen mit Partnerorganisationen auf EU- und nationaler Ebene haben dazu beigetragen, dass die Partnerorganisationen die Zielgruppen noch besser erreichen. Die strukturierten Umfragen unter Endempfängern waren auch von fundamentaler Bedeutung für die Mitgliedstaaten, um die Schwächen und Stärken des Programms zu ermitteln und die Zielgruppen besser kennenzulernen.

Zwar nahmen einige Mitgliedstaaten wesentliche Anpassungen am Programm vor, um es effizienter zu gestalten und eine größere Wirkung auf die Zielgruppen sicherzustellen, verbesserungswürdige Bereiche existieren jedoch nach wie vor. Mitgliedstaaten gingen zu einer langfristigen Programmplanung über, organisierten Partnerorganisationen und/oder das Verteilungsverfahren um und holten regelmäßig Feedback von Endempfängern ein. Einige unterzogen das Programm auch Audits und Evaluierungen. Darüber hinaus erhöhten verschiedene Mitgliedstaaten die Mittel für jene laufenden Projekte, die sich als wirkungsvoll erwiesen hatten (anstatt neue Projekte anzustoßen), steigerten die Zahl oder die Arten der erfassten Zielgruppen, erweiterten die Arten der an die Endempfänger ausgegebenen Güter oder boten qualitativ hochwertigere an und fanden neue Wege, mit den Endempfängern in Kontakt zu treten und ihr Vertrauen zu gewinnen. Verbleibende Schwächen hinsichtlich der Vollständigkeit der jährlichen Berichterstattung, anhaltende Bedenken in Bezug auf die Bereitstellung und damit in Zusammenhang stehende Probleme bei der finanziellen Durchführung sollten von den Mitgliedstaaten – auch durch spezielle Sitzungen anlässlich der jährlichen Überprüfung – in Angriff genommen werden.