

Brüssel, den 27.3.2019
SWD(2019) 149 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG

**der Halbzeitbewertung des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten
benachteiligten Personen**

{SWD(2019) 148 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Im vorliegenden Bericht sollen die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Halbzeitbewertung des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen für den Zeitraum bis Ende Dezember 2017 dargelegt werden. Die Bewertung fällt in die Vorbereitungen für die EU-Fonds des Zeitraums 2021-2027. Damit sind ihre vorläufigen Ergebnisse (einschließlich der Ergebnisse der strukturierten Umfragen der Endbegünstigten) in die Folgenabschätzung für den künftigen Europäischen Sozialfonds Plus eingeflossen, in den der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) integriert werden soll und der die Unterstützung für die am stärksten benachteiligten Personen bieten wird. Dies spiegelt sich in der anhaltenden Konzentration auf die Bedürftigsten, den spezifischen Bestimmungen zur Aufrechterhaltung der Flexibilität in der Umsetzung, der Vereinfachung des Monitoringrahmens und den erweiterten Anforderungen an die Evaluierung wider.

Hintergrund

Mit dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen soll soziale Eingliederung gefördert und verbessert werden, und so letztendlich dazu beigetragen werden, Armut in der Union zu beseitigen. Ziel ist es, mithilfe des Fonds die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen entsprechend der Strategie Europa 2020 um mindestens 20 Millionen zu senken. Der 2014 geschaffene Fonds schließt an das Vorgängerprogramm der EU für die Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige (Nahrungsmittelhilfeprogramm) an. Im Gegensatz zum Nahrungsmittelhilfeprogramm werden mit den Mitteln aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen auch andere Komponenten der sozialen Eingliederung gefördert und Güter bereitgestellt, sodass die Mitgliedstaaten flexibler und vielfältiger gegen die schlimmsten Formen der Armut vorgehen können. Neben Lebensmitteln und grundlegender materieller Unterstützung werden aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen auch Begleitmaßnahmen in Form von Beratung und Anleitung der Endbegünstigten finanziert, um deren soziale Eingliederung voranzutreiben. Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen wird in geteilter Mittelverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission durchgeführt und über Partnerorganisationen ausgeführt.

Aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen bereitgestellte Mittel

Im Unterschied zum Nahrungsmittelhilfeprogramm kommt der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen allen Mitgliedstaaten zugute. Im Rahmen des Fonds stehen 3,8 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen) zur Verfügung, die durch Zusatzfinanzierungen der Mitgliedstaaten in Höhe von mindestens 15 % ergänzt werden, sodass der Fonds insgesamt über ungefähr 4,5 Mrd. EUR verfügt. Bis 2017 beliefen sich die kumulierten förderfähigen öffentlichen Ausgaben von 27 Mitgliedstaaten auf 1 973 Mio. EUR, das entspricht 44 % der Gesamtmittel der operationellen Programme der Mitgliedstaaten.

Wichtigste quantitative Ergebnisse

- Schätzungen der Partnerorganisationen zufolge wurden zwischen 2014 und 2017 jährlich durchschnittlich 12,7 Millionen Menschen aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen unterstützt. Dabei machen Frauen etwa die Hälfte der Unterstützung erhaltenden Personen aus. Kinder sind eine große Zielgruppe und entsprechen etwa 30 % aller Empfänger. Weitere wichtige Zielgruppen sind Migranten und andere Minderheiten (11 %), Personen ab 65 Jahren (9 %), Menschen mit Behinderungen (5 %) und Obdachlose (4 %).
- Insgesamt wurden von 2014 bis 2017 über 1,3 Millionen Tonnen Nahrungsmittel verteilt. Mit Maßnahmen im Rahmen der sozialen Eingliederung wurden 66 000 Personen unterstützt.

Wesentliche Erkenntnisse

Wirksamkeit: Mithilfe des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen wird eine große Zahl der am stärksten benachteiligten Personen mit dringend benötigten Lebensmitteln und grundlegender materieller Unterstützung versorgt. Ergänzend dazu werden Begleitmaßnahmen, d. h. die Anleitung und Beratung für die soziale Eingliederung dieser Personen, durchgeführt. Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen ist zudem anpassungsfähig und kann auf neue Bedürfnisse eingehen, während andere Programmänderungen langwierig sind. Alle bereichsübergreifenden Grundsätze (Gleichstellung der Geschlechter und Chancengleichheit, Würde, Partnerschaft) sind von Belang, zur Verminderung der Lebensmittelverschwendung könnte jedoch noch mehr getan werden, indem beispielsweise mehr auf Lebensmittelspenden zurückgegriffen wird. Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen dient dazu, finanzielle Mittel bei den Endempfängern verfügbar zu machen, damit sie Waren/Dienstleistungen erwerben können, die sie sich anderenfalls nicht leisten könnten. Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen hat viele indirekte Auswirkungen und soziale Nebeneffekte (z. B. gesteigertes Selbstvertrauen). In einigen Ländern hat der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen auch beträchtlich zur Steigerung der Kapazitäten und Professionalisierung der Partnerorganisationen und der Hilfsleistungen erbringenden Organisationen beigetragen.

Kohärenz: Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen steht im Einklang mit nationalen Systemen zur Armutsbekämpfung und ergänzt diese. Er hat es ermöglicht, insgesamt mehr Endempfänger sowie mehr Kategorien von Empfängern zu erreichen. Der Fonds steht ferner im Einklang mit der Strategie Europa 2020 und mit der neu geschaffenen europäischen Säule sozialer Rechte. Indem er andere Zielgruppen anspricht oder Begleitmaßnahmen bietet, ergänzt er auch andere EU-Fonds, insbesondere den Europäischen

Sozialfonds, den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation.

Effizienz: Aufgrund der verschiedenen Arten und der Häufigkeit der Unterstützung sowie der vielfältigen Zielgruppen unterscheiden sich die Kosten pro Lebensmittel und pro Person zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Die Regelungen für den Fonds sind im Vergleich zu denen des Europäischen Sozialfonds wesentlich einfacher, sodass der Fonds auch auf „soziale Notlagen“ reagieren kann. Die Verwaltungskosten für die Überwachung, Verteilung und die Auslieferung sind jedoch noch beträchtlich. Es liegen zahlreiche Beweise für Überregulierung vor, beispielsweise übertriebene Anforderungen wie die in fast allen Mitgliedstaaten (vor allem für die Partnerorganisationen) geltende Auflage, Endempfänger zu registrieren. Die beiden mit dem Fonds eingeführten Pauschalsätze für die Verwaltungs-, Transport- und Lieferkosten sowie für Begleitmaßnahmen sind nützlich, um die Verwaltung zu vereinfachen (im Vergleich zu tatsächlichen Kosten).

Mehrwert: Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen wirkt sich mit seinen zusätzlichen Finanzmitteln in fast allen Mitgliedstaaten deutlich positiv aus, insbesondere in Bezug auf neue Zielgruppen, neue Tätigkeiten und eine größere geografische Abdeckung. Der Fonds ist sehr öffentlichkeitswirksam, jedoch gibt es noch kaum Belege dafür, dass nationale Mittel eine Finanzierung aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen ablösen. Ferner ist eine große Wirkung im Bereich des gegenseitigen Lernens erkennbar. Eine Einstellung des Fonds würde in vielen Mitgliedstaaten, in denen der Fonds der wichtigste Anbieter von Nahrungsmittelhilfe und materieller Hilfe ist, beträchtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen bietet einzigartige Dienstleistungen zur sozialen Eingliederung jener Zielgruppen, die ansonsten keine vergleichbare Unterstützung erhalten würden.

Relevanz: Armut bleibt ein anhaltendes Problem, wenngleich es in den letzten Jahren positive Entwicklungen gab. Mit dem Fonds wurden wichtige der am stärksten von Armut bedrohten Zielgruppen erreicht, wodurch sich ihre Lage erheblich verbessert hat. Es gibt einige Lücken (in Bezug auf Zielgruppen, die geografische Abdeckung und die Art der Unterstützung), es kann jedoch nicht erwartet werden, dass sich diese mit dem begrenzten Umfang des Fonds schließen lassen. Die Mitgliedstaaten bleiben für ihre politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung verantwortlich.

Schlussfolgerungen

Angesichts der begrenzten Mittel des Fonds wird vorgeschlagen, dass weiterhin Programme durchgeführt werden, die sich auf die Bedürftigsten in den jeweiligen Ländern konzentrieren.

Die Bereitstellung von Mitteln für die am stärksten von Armut betroffenen Personen findet weithin Unterstützung.

Eine Zusammenführung des Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen und seiner Umsetzungsmechanismen mit dem Europäischen Sozialfonds würde Synergien ermöglichen und neue Wege für den Übergang von einer Grundversorgung zur Hilfe zur sozialen Eingliederung eröffnen, die es den Menschen ermöglicht Ausbildungsstätten oder Arbeit zu finden, alsdann die Zielgruppen dieselben sind.

Eine flexible Durchführung beider Programmarten wird empfohlen. Durch die vor Kurzem angenommene Omnibus-Verordnung (Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046) wurden die förmlichen Verfahren zur Änderung von Programmen vereinfacht. Der Rahmen zur Überwachung ist verhältnismäßig und wertvoll und sollte beibehalten werden (z. B. fundierte Schätzungen in Bezug auf die Endempfänger); geringfügige Verbesserungen könnten jedoch angestrebt werden (Festlegung von Referenzwerten und Streichung unnötiger Indikatoren). Es wird angeregt, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die Verordnung streng zu befolgen, um eine Überregulierung zu vermeiden, und jene Mitgliedstaaten, die die Programme ohne übermäßige Anforderungen durchführen, zum Austausch ihrer Erfahrungen anzuhalten.

Die Effizienz des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen könnte weiter verbessert werden, indem bessere Informationen bereitgestellt und die Kapazitäten der Programmbehörden und der Durchführungspartner des Fonds ausgebaut werden. Mehr Bewertungen durch die Mitgliedstaaten und umfassendere strukturierte Umfragen bei den Endempfängern wären wünschenswert.

Alle bereichsübergreifenden Grundsätze sind von Belang und es wird vorgeschlagen, diese auch künftig beizubehalten.