

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union“

KOM(2010) 486 endg. — 2008/0183 (COD)

(2011/C 84/11)

Berichterstatter: **Eugen LUCAN**

Am 23. September bzw. am 8. Oktober 2010 haben das Europäische Parlament und der Rat gemäß Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV beschlossen, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union“

KOM(2010) 486 endg. — 2008/0183 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 15. Dezember 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 468. Plenartagung am 19./20. Januar 2011 (Sitzung vom 20. Januar) mit 150 gegen 4 Stimmen bei 14 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Ansicht, dass die Nahrungsmittelhilferegelung für Bedürftige ein Beweis dafür ist, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Lebensmittelmarkts und die europäischen Werte und insbesondere der Grundsatz der Solidarität in den am meisten benachteiligten sozialen Gruppen der EU gefördert werden. Die Gewährleistung der Versorgung aller EU-Bürger und insbesondere der benachteiligten sozialen Gruppen mit Nahrungsmitteln sollte weiterhin zu den grundlegenden Zielen der EU-Agrarpolitik zählen. Der EWSA ist der Auffassung, dass nur eine Agrarpolitik, die ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum in diesem Sektor fördert, in der Lage ist, den am meisten benachteiligten sozialen Gruppen in der EU zu helfen.

1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass es sowohl angesichts der neuen Bestimmungen des Vertrages als auch angesichts der in Bezug auf Preise, Bestände, Marktstrategien und die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten eingetretenen Veränderungen auf dem Binnenmarkt angebracht und erforderlich ist, den europäischen Rechtsrahmen zu überprüfen.

1.3 Ausgehend davon, dass in der EU mehr als 80 Mio. Bürger⁽¹⁾ und somit mehr als 16 % der EU-Bevölkerung in Armut leben, ausgehend von den grundlegenden Zielen des Europäischen Jahres 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie unter dem Gesichtspunkt, dass aufgrund der Wirtschaftskrise immer mehr Bürger von Armut bedroht sind, unterstützt der EWSA die weitere Durchführung der Regelung der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union sowie die weitere Finanzierung dieser Regelung aus dem Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik.

1.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Nahrungsmittelhilferegelung zu einem ständigen Bestandteil der GAP werden sollte, da die Situation bedürftiger Menschen, die von den Schwankungen auf dem Lebensmittelmarkt betroffen sind, mit ihrer Hilfe verbessert werden kann. Außerdem trägt diese Regelung zum Gleichgewicht und zur Stabilisierung des Binnenmarkts bei, da Erzeugnisse aus Interventionsbeständen und Marktkäufe, d.h. in der EU erzeugte Lebensmittel, verteilt werden. Der Ausschuss betont, dass es wichtig ist, solche indirekten Maßnahmen zur Stützung des Marktes beizubehalten, die Bestandteil der GAP sind und die sowohl für die bedürftigen Personen als auch für die unter der gegenwärtigen Krise leidenden Landwirte unverzichtbar sind.

1.5 Ausgehend davon, dass mehr als 43 Mio. EU-Bürger von Ernährungsarmut betroffen sind und dass sich die Regelung der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union bereits positiv auf die bedürftigsten sozialen Gruppen auswirkt, ist der EWSA der Ansicht, dass diese Regelung weiterhin konsequent finanziell gefördert werden sollte.

1.6 Die nationalen und europäischen Nahrungsmittelhilferegelungen sollten ausgehend von den Bedürfnissen der Bedürftigen bewertet werden. In diese Bewertung sollten auch die ärmsten sozialen Gruppen, wie Straßenkinder, Obdachlose, Asylsuchende und illegale Arbeitnehmer oder Migranten usw. einfließen, die keine Unterstützung nach Maßgabe des garantierten Mindesteinkommens erhalten und normalerweise nicht in den offiziellen Statistiken erfasst sind. Prävention und Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung als grundlegendes Ziel des Europäischen Jahres 2010 sollten in erster Linie durch die

⁽¹⁾ <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=de>.

Einbeziehung aller benachteiligten Bevölkerungsgruppen erfolgen. Der EWSA fordert die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten auf, bei der Definition der Gruppe der Bedürftigen Datenbanken mit Angaben zu den in den offiziellen Statistiken nicht erfassten Personen zu berücksichtigen. Solche Daten sind oft über Statistiken von nichtstaatlichen oder karitativen Organisationen verfügbar.

1.7 Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, öffentliche Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft zu fördern, damit sich mehr nichtstaatliche Organisationen und Freiwillige an der Verteilung von Nahrungsmitteln beteiligen. Nach Ansicht des EWSA könnten sich die Nahrungsmittelhilfen dieser Regelung und die im Rahmen der sozialen Eingliederung von Bedürftigen erbrachten sozialen Leistungen gegenseitig ergänzen.

1.8 Der EWSA ist der Ansicht, dass nichtstaatliche Organisationen und karitative Einrichtungen, die sowohl Nahrungsmittelhilfe als auch Pflege- und soziale Hilfsleistungen, insbesondere in Form von Unterkünften, kostenlosem Essen oder Tageseinrichtungen, bereitstellen, bei der Deckung ihrer Verwaltungskosten unterstützt werden sollten.

1.9 Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, die Abänderung des Europäischen Parlaments, die die Erstattung der den karitativen Einrichtungen entstehenden Verwaltungs- und Lagerkosten vorsieht, in den geänderten Vorschlag aufzunehmen.

1.10 Unter den Bedingungen der aktuellen Wirtschaftskrise könnte die nationale Kofinanzierung insbesondere in Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, in denen es viele Bedürftige gibt, die europäische Regelung durch ihren Verwaltungsaufwand behindern oder unwirksam machen. Der EWSA ist der Ansicht, dass dies für die bedürftigsten sozialen Gruppen in der EU nachteilig und nicht mit dem durch das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut geförderten Grundsatz der sozialen Eingliederung vereinbar wäre.

1.11 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Nahrungsmittelhilfe für Bedürftige ein von der EU getragenes Programm sein sollte, das vollständig aus dem Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik finanziert wird. Gegenwärtig tragen die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den einzelstaatlichen karitativen Einrichtungen bestimmte Kosten für die Durchführung der Regelung (Kosten für den Transport von Nahrungsmitteln zu den Lagerorten, Verwaltungskosten, Kosten für Beförderung, Lagerkosten, Mehrwertsteuer, Kosten für soziale Leistungen, die zusätzlich zur Nahrungsmittelhilfe erbracht werden).

2. Eine Priorität des Europäischen Jahres 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist die Unterstützung von Bedürftigen, einschließlich derer, die von Ernährungsarmut bedroht sind.

2.1 In der EU sind mehr als 80 Millionen Bürger von Armut betroffen ⁽²⁾. 16 % der Bevölkerung Europas sind gefährdet, da-

von sind mehr als 43 Millionen Bürger von Ernährungsarmut bedroht. 2006 schwankte der Anteil der von Ernährungsarmut bedrohten Menschen in der EU zwischen 2 % in Dänemark und 37 % in der Slowakei. In mehr als sieben EU-Staaten liegt der Anteil der Armen bei über 20 %. Allein in Polen sind 11 Mio. und in Deutschland 9 Mio. Menschen von Armut bedroht. Diese Zahlen beweisen eindeutig, dass Nahrungsmittelhilfe erforderlich ist.

2.2 Die am meisten von Unterernährung oder falscher Ernährung aufgrund des Mangels an entsprechenden Nahrungsmitteln betroffenen Bevölkerungsgruppen sind Kinder aus armen Familien, alte Menschen, Obdachlose, Asylsuchende und illegal arbeitende Migranten sowie Erwachsene und Kinder mit Behinderungen. In einigen Mitgliedstaaten ist ein Teil der Empfänger von Nahrungsmittelhilfe gleichzeitig auch Empfänger von sozialen Beihilfen nach Maßgabe des garantierten Mindesteinkommens.

2.2.1 Der EWSA hebt hervor, dass ein Großteil der Bedürftigen, insbesondere Obdachlose, Asylsuchende, illegale Arbeitnehmer oder Migranten, über keinerlei Sozialschutz verfügt und nicht in den einzelstaatlichen Statistiken erfasst wird. Teilweise verfügen die Betroffenen nicht über Ausweispapiere, und ihr Bedarf an Sozialleistungen und Nahrungsmitteln lässt sich nur schwer bestimmen. Eine sachgerechte Bewertung könnte in Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Organisationen oder karitativen Einrichtungen vorgenommen werden.

2.2.2 Der EWSA empfiehlt, dass Kindern aus armen Familien besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, da eine schlechte Ernährung bei ihnen zu gesundheitlichen Problemen und sogar zu Problemen bei der Ausbildung ihrer kognitiven Fähigkeiten und zu Lernschwierigkeiten führen kann. Auch unter diesem Blickwinkel unterstützt der EWSA die Diversifizierung der Lebensmittel und die Aufnahme von Obst und Gemüse in die Palette der Nahrungsmittelhilfe.

2.3 Im Europäischen Jahr 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung liegt der Kampf gegen die Armut in der Verantwortung der Allgemeinheit. Zu den Prioritäten der Strategie der Förderung der sozialen Eingliederung und des Kampfes gegen Armut zählen:

- die aktive Eingliederung durch die Gewährleistung von Mindesteinkommen, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, die Bereitstellung von Sozialleistungen zur Wiedereingliederung;
- die Bekämpfung von Kinderarmut;
- die Verhinderung des Ausschlusses vom Zugang zu Wohnraum und der Ausgrenzung von Obdachlosen ⁽³⁾.

⁽²⁾ Ebd.

⁽³⁾ Ebd.

Unter diesem Blickwinkel sollten Nahrungsmittelhilfen gemeinsam mit Betreuungs-, Erziehungs- und Sozialleistungen bereitgestellt werden, um zur beruflichen und sozialen Eingliederung von verschiedenen benachteiligten Gruppen beizutragen.

3. Vorschlag der Kommission

3.1 Die derzeitige Nahrungsmittelhilferegelung basiert auf der Abgabe von Erzeugnissen aus den Interventionsbeständen der Union, die – zeitlich befristet – durch Käufe am Markt ergänzt werden. Die verschiedenen Reformen der GAP und die günstige Entwicklung der Preise haben jedoch dazu geführt, dass sich die Interventionsbestände und die Palette von verfügbaren Erzeugnissen schrittweise verringert haben. Infolgedessen sollten Marktkäufe ergänzend zu den Interventionsbeständen künftig ebenfalls eine permanente Bezugsquelle für die Regelung darstellen, wenn keine geeigneten Interventionsbestände zur Verfügung stehen.

3.1.1 Der Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Grundverordnung umfasst Bestimmungen zur Angleichung an den AEUV sowie inhaltliche Änderungen im Hinblick auf Agrarmaßnahmen, die vorgeschlagen wurden, damit das Programm zur Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in allen Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt wird.

3.1.2 Die Kommission schlägt vor, den Rechtsrahmen auf der Grundlage folgender Elemente zu ändern: zwei Bezugsquellen (die Nahrungsmittel können aus Interventionsbeständen oder vom Markt bezogen werden), größere Palette von abzugebenden Lebensmitteln und klarere Prioritäten, langfristige Perspektive (3 Jahre), verstärkte Begleitung und Berichterstattung, Einführung der Kofinanzierung (der EU-Kofinanzierungssatz für das Programm für 2010-2012 würde bei 75 % bzw. – in den aus dem Kohäsionsfonds geförderten Mitgliedstaaten – 85 % und anschließend, d.h. ab dem Programm für 2013-2015, bei 50 % bzw. 75 % liegen).

4. Allgemeine und besondere Bemerkungen

4.1 Die Nahrungsmittelhilferegelung für Bedürftige wird in 20 Mitgliedstaaten durchgeführt. In den meisten dieser Mitgliedstaaten erfolgt die Abgabe von Nahrungsmitteln an die Empfänger in Partnerschaft mit und unter Mithilfe von nichtstaatlichen Organisationen.

4.2 2006 kamen mehr als 13 Mio. Bürger aus 15 Mitgliedstaaten in den Genuss dieser Regelung. 2008 beteiligten sich 19 Mitgliedstaaten an einem Freiwilligenprojekt mit einem Haushalt von 305 Mio. EUR. Die Mittel, die in den 20 am Programm teilnehmenden Mitgliedstaaten für die Nahrungsmittelhilfe bereitstehen, wurden 2009 auf 500 Mio. EUR aufgestockt.

4.3 Wirtschaftskrise, Arbeitsplatzabbau und Preiserhöhungen bei Grundnahrungsmitteln haben dazu geführt, dass immer mehr Menschen zu den gefährdeten Gruppen zählen, und Schätzungen zufolge wird sich die Zahl der Bedürftigen weiter erhöhen.

4.4 Vollständige Finanzierung oder Kofinanzierung?

4.4.1 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Einführung der Kofinanzierung die kohäsionspolitische Dimension der Regelung stärken, eine ordnungsgemäße Planung gewährleisten und Synergien fördern würde. Die Kommission ist an einem ausgeglichenen Haushalt interessiert und wünscht, dass die Mitgliedstaaten mehr Verantwortung übernehmen. Sie begrüßt, dass dank der Einführung des Prinzips der Kofinanzierung für die Regelung mehr Mittel bereitstehen werden.

4.4.2 Die Europäische Kommission bezieht bei ihren Berechnungen private Spenden karitativer Organisationen, die zur Kofinanzierung der Mitgliedstaaten hinzugerechnet werden könnten, als variablen Posten ein. Der EWSA betrachtet die freiwillige Arbeit karitativer Organisationen zudem als quantifizierbaren und förderfähigen Beitrag im Rahmen des Grundsatzes der Kofinanzierung.

4.4.3 Das Europäische Parlament schlägt vor, die Nahrungsmittelhilferegelung vollständig aus dem Haushalt der EU zu finanzieren, da bei der Anwendung von Kofinanzierungssätzen einige Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein könnten, sich an dem Programm zu beteiligen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten, die aus Mittelknappheit den geforderten Kofinanzierungsanteil nicht garantieren können, die Ziele des Programms, d.h. die Stabilisierung des Marktes sowie die sozialen Ziele, nicht realisieren können.

4.4.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass bei einer Kofinanzierung die ärmsten, aus Mitgliedstaaten mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen stammenden Empfänger von der Nahrungsmittelhilferegelung ausgeschlossen werden könnten.

4.4.5 Der EWSA weist darauf hin, dass insbesondere die „Bekämpfung der Ausgrenzung“ zu den Zielen des Europäischen Jahres 2010 zählt. Die Kofinanzierung könnte gerade in einem Europäischen Jahr, das sich die soziale Eingliederung als Ziel gesetzt hat, die soziale Ausgrenzung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen zur Folge haben.

4.4.6 Der EWSA hebt hervor, dass sich im Falle einer Kofinanzierung soziale Konflikte und Ernährungsarmut verschärfen würden. Unter den Bedingungen der Freizügigkeit innerhalb der Union würde ein Teil der am meisten Bedürftigen in einem solchen Fall in wirtschaftlich bessergestellte Mitgliedstaaten immigrieren. Die Probleme der Ernährungsarmut von EU-Bürgern würden sich damit praktisch aus den ärmsten Regionen in Regionen mit einem höheren Pro-Kopf-Einkommen verlagern.

4.4.7 Angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise ist der EWSA der Ansicht, dass die Nahrungsmittelhilferegelung für Bedürftige ein von der EU getragenes Programm sein sollte, das vollständig aus dem Haushalt der GAP finanziert wird.

4.5 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Nahrungsmittel ausschließlich auf dem europäischen Markt zu erwerben und dadurch indirekt die EU-Landwirte zu unterstützen.

4.6 Vielfalt der im Rahmen der Hilferegelung angebotenen Sortimente

4.6.1 Auch wenn eine ausgewogene Ernährung nicht leicht zu gewährleisten sein wird, da viele Nahrungsmittelhilfen aus Interventionsbeständen stammen, so befürwortet der EWSA doch die Bereitstellung von möglichst vielfältigen und gesunden Nahrungsmitteln entsprechend den Ernährungsempfehlungen und den Leitlinien für die gesunde Ernährung der EU-Bevölkerung.

4.6.2 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die Maßnahmen der Nahrungsmittelhilfe durch Sozialhilfemaßnahmen ergänzt werden, und empfiehlt die wiederholte und nicht nur einmalige Abgabe von Nahrungsmittelhilfen insbesondere an Orten, wo nichtstaatliche Organisationen oder öffentliche Einrichtungen ergänzende Leistungen, wie Übernachtung, Betreuung, allgemeine und berufliche Bildung oder soziale Eingliederung, anbieten.

5. Beteiligung und Rolle der Zivilgesellschaft, karitativer Einrichtungen und freiwilliger Helfer

5.1 Die Europäische Kommission hat am 30. Juni 2010 eine Tagung der an der Umsetzung der Nahrungsmittelhilferegelung Beteiligten organisiert. Es nahmen Vertreter von 18 nichtstaatlichen Organisationen aus 15 Mitgliedstaaten sowie Vertreter einer europäischen Organisation, der Europäischen Allianz für öffentliche Gesundheit (EPHA), und der für die Auszahlung der Beihilfen und entsprechende Dienstleistungen zuständigen Agenturen teil.

5.2 Einige europäische nichtstaatliche Organisationen⁽⁴⁾ haben die Nahrungsmittelhilfe fest in die von ihnen erbrachten allgemeinen sozialen Leistungen für Bedürftige integriert, um auf diese Weise eine bessere soziale Eingliederung der betroffenen Personen zu erzielen.

5.3 Die karitativen Einrichtungen können die Wirkung des Programms am besten bewerten, weil sie in direktem Kontakt zu den benachteiligten Bevölkerungsgruppen stehen. Die karitativen Einrichtungen geben an, dass einige Empfänger dieser Regelung empfehlen, die Produktpalette im Sinne einer ausgewogenen gesunden Ernährung zu erweitern, die rechtlichen Voraussetzungen für die Abgabe von traditionellen regionalen Erzeugnissen zu schaffen und die Laufzeit der Regelung zu verlängern.

5.4 Die Tatsache, dass nicht nur nichtstaatliche Organisationen, sondern auch zahlreiche Freiwillige an der Umsetzung dieser Regelung mitwirken, beweist das Interesse und die Hilfsbereitschaft der europäischen Zivilgesellschaft gegenüber den bedürftigsten Bevölkerungsgruppen. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Subsidiaritätsprinzip solange respektiert wird, wie die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, frei über die Verfahren und Kriterien für die Auswahl der Organisationen, die an der Umsetzung des Programms beteiligt sind, zu entscheiden. In diesem Sinne fällt die Auswahl der Empfänger der Nahrungsmittelhilfe in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Durch das Programm wird die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen karitativen Organisationen und öffentlichen Stellen gefördert.

5.5 In einigen Ländern der EU würden weitaus mehr nichtstaatliche Organisationen und karitative Einrichtungen an der Regelung mitwirken, wenn die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel zur Deckung der Verwaltungskosten gewährleistet wäre. Der EWSA befürwortet die Initiative der Kommission, die Abänderung des Europäischen Parlaments in den geänderten Vorschlag aufzunehmen, wonach die Kosten, die den karitativen Einrichtungen für Verwaltung, Lagerung und Beförderung zwischen den Lagerorten und den Endabgabestellen erwachsen, erstattet werden sollen (siehe Artikel 27 Unterpunkt 7 der geänderten Verordnung).

Brüssel, den 20. Januar 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ In Polen sind zum Beispiel 44 regionale Vertretungen, 100 Caritas-Zentren, 4 500 angestellte Mitarbeiter und 70 000 Freiwillige an der Umsetzung der Nahrungsmittelhilferegelung beteiligt. Die karitative Einrichtung Caritas Polen begann 2004 mit der Einführung der Regelung und verfügt über 44 Depots und 20 Kühllager. Laut Caritas Polen müssen zukünftig vor allem die Verwaltung des Programms und die Beförderung der Waren verbessert sowie Sachwerte erworben werden.