

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

ISSN 1831-080X

Sonderbericht Nr. 10

2011

SIND DIE PROGRAMME
„SCHULMILCH“ UND „SCHULOBST“
WIRKSAM?



DE



Sonderbericht Nr. 10 // 2011

SIND DIE PROGRAMME „SCHULMILCH“ UND „SCHULOBST“ WIRKSAM?

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-Mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 10 // 2011

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011

ISBN 978-92-9237-287-3
doi:10.2865/84

© Europäische Union, 2011
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

I–VIII	ZUSAMMENFASSUNG
1–12	EINLEITUNG
1–4	ZWEI VERGLEICHBARE ERNÄHRUNGSPROGRAMME IN DEN SCHULEN
5–12	ÜBERSICHT ÜBER DAS VERWALTUNGSSYSTEM DER BEIDEN PROGRAMME
6–8	MILCHERZEUGNISSE
9–12	OBST UND GEMÜSE
13–19	PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ
13–18	GEMEINSAME PRÜFUNG DER BEIDEN PROGRAMME UNTER DEM GESICHTSPUNKT DER WIRKSAMKEIT ...
19	... UND DURCHFÜHRUNG EINER ORDNUNGSMÄSSIGKEITSPRÜFUNG
20–81	BEMERKUNGEN
20–23	TROTZ EINER ÄUSSERST KRITISCHEN BEWERTUNG DER SCHULMILCHREGELUNG IM JAHR 1999 WURDEN SEITHER KEINE WIRKLICHEN VERBESSERUNGEN Vorgenommen
24–37	DIE ZU ERWARTENDE WIRKUNG WIRD DURCH DIE GERINGE HÖHE DER AUSGABEN UND DAS FEHLEN EINES INSTRUMENTS ZUR AUSRICHTUNG DER BEIHILFE AUF DEN VORRANGIGEN BEDARF Eingeschränkt
24–26	FEHLEN ZUFRIEDENSTELLENDER SYSTEME ZUR LEISTUNGSMESSUNG
27–32	DIE AUSGABEN SIND GEMESSEN AN DEN ZIELEN DER BEIDEN PROGRAMME SEHR GERING
33–37	ES IST KEIN INSTRUMENT ZUR AUSRICHTUNG DER BEIHILFE AUF DIE VORRANGIGEN ERNÄHRUNGSBEDÜRFNISSE VORHANDEN
38–64	KONZEPTIONSMÄNGEL BEGRENZEN DIE KONKRETE ERGEBNISSE DES PROGRAMMS „SCHULMILCH“, ES BESTEHEN JEDOCH LÖSUNGSWEGE
38–45	EIN SCHULMILCHPROGRAMM MIT RELATIV GERINGER ATTRAKTIVITÄT
46–52	DIE DIREKTE WIRKUNG DER AUSGABEN IM RAHMEN DES PROGRAMMS „SCHULMILCH“ WIRD DURCH EINEN ERHEBLICHEN MITNAHMEEFFEKT Eingeschränkt
53–64	FÜR SCHULOBST FÜHRTE DIE KOMMISSION BEREITS LÖSUNGEN EIN, EBENSO WIE MANCHE MITGLIEDSTAATEN FÜR SCHULMILCH

- 65–81** **DIE BEDEUTUNG DER ERZIEHERISCHEN ZIELE MUSS NOCH BESTÄTIGT WERDEN**
- 66–76 ERZIEHERISCHE ZIELE WERDEN IM SCHULMILCHPROGRAMM NUR SEHR WENIG BERÜCKSICHTIGT, SODASS EINE ERHEBLICHE LANGFRISTIGE WIRKUNG NICHT SEHR WAHRSCHEINLICH IST
- 77–81 BESSERE BERÜCKSICHTIGUNG ERZIEHERISCHER ZIELE BEIM OBSTPROGRAMM

82–87 **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

- ANHANG I – VERGLEICHENDE ÜBERSICHT ÜBER DIE PROGRAMME „SCHULMILCH“ UND „SCHULOBST“**
- ANHANG II – ZUSAMMENFASSUNG DER DER KOMMISSION ÜBERMITTELTEN BEMERKUNGEN ZUR ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER AUSGABEN**
- ANHANG III – ZUSAMMENFASSUNG DER IM JAHR 2005 IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH DURCHGEFÜHRTEN EXTERNEN BEWERTUNG „EVALUATION OF THE NATIONAL TOP-UP TO THE EU SCHOOL MILK SUBSIDY IN ENGLAND“ (BEWERTUNG DER NATIONALEN ERGÄNZUNG DER EU-SUBVENTION FÜR DIE ABGABE VON MILCH AN SCHULEN IN ENGLAND)**
- ANHANG IV – LANGSAMER ANLAUF DES PROGRAMMS „SCHULOBST“**

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die Europäische Union verfügt im Rahmen der GAP über zwei vergleichbare an Kinder gerichtete Instrumente:

- das Programm „Schulmilch“, mit dem seit 1977 die verbilligte Abgabe von Milcherzeugnissen in Schulen finanziell unterstützt wird;
- das Programm „Schulobst“, mit dem seit dem Schuljahr 2009/2010 die Abgabe von Obst und Gemüse in Schulen kofinanziert wird.

II.

Ausgehend vom gleichen Grundprinzip (Bereitstellung des Erzeugnisses in Schulen) sind die zwei Programme auf dieselben beiden Ziele ausgerichtet:

- a) Beitrag zur Stabilisierung des Marktes (Ziel „Markt“);
- b) Beitrag zu einer gesunden Ernährung (Ziel „Ernährung–Gesundheit“).

Insbesondere bei dem zunächst als Absatzmaßnahme konzipierten Schulmilchprogramm wurde die Ernährungskomponente von der Kommission nach und nach zum Hauptziel erklärt.

ZUSAMMENFASSUNG

III.

Beide Programme zielen außerdem darauf ab, auf zwei Ebenen eine Wirkung zu erreichen:

- a) kurzfristig: Erhöhung oder Erhaltung des Konsums der betreffenden Erzeugnisse durch junge Menschen mittels Bereitstellung in Schulen;
- b) langfristig: erzieherischer Einfluss auf die Essgewohnheiten.

IV.

Der Hof führte eine gemeinsame Prüfung in Bezug auf die Wirksamkeit dieser beiden Programme durch. Da die Abgabe von Obst erst vor Kurzem eingeleitet wurde, bezog sich diese Prüfung hauptsächlich auf das Schulmilchprogramm und wurde durch eine vergleichende Untersuchung des Systems, das gegenwärtig für die Abgabe von Obst eingerichtet wird, ergänzt.

V.

Die beiden Programme basieren derzeit vorrangig auf der Hypothese, dass zwischen dem Konsum der subventionierten Erzeugnisse und der öffentlichen Gesundheit eine positive Verbindung besteht. Die Untersuchung dieser Hypothese fiel nicht in den Prüfungsbereich, da dies nicht zu den Zuständigkeiten des Hofes gehört. Der Hof weist jedoch darauf hin, dass diese Annahme nicht allgemein akzeptiert ist.

VI.

Der Hof stellte fest, dass das Schulmilchprogramm 10 Jahre nach der Entscheidung des Rates, es trotz einer sehr negativen Bewertung und der von der Kommission vorgeschlagenen Abschaffung aufrechtzuerhalten, nicht grundlegend verändert wurde und seine Wirksamkeit nach wie vor bestenfalls sehr begrenzt ist:

- a) Bezüglich der kurzfristig erwarteten Wirkung (Bereitstellung der Milch in Schulen) stellt der Hof fest, dass das Schulmilchprogramm nur zu wenigen konkreten Ergebnissen führte:
 - i) Insbesondere aufgrund der geringen Höhe des Beihilfesatzes weist das Programm nach wie vor nur eine relativ geringe Attraktivität auf und erzeugt daher größtenteils nur einen Mitnahmeeffekt. Die subventionierten Erzeugnisse würden meistens entweder sowieso in die Mahlzeiten der Schulkantinen aufgenommen oder von den Empfängern wahrscheinlich auch ohne Beihilfe gekauft.
 - ii) Aus der Prüfung ging hervor, dass mit der in manchen Mitgliedstaaten durchgeführten kostenlosen Abgabe eine zufriedenstellendere Wirkung erzielt wird. Diese kostenlose Abgabe erfolgt jedoch gegenwärtig im Rahmen kostenintensiver nationaler Programme, zu denen die EU-Mittel nur am Rande beitragen.
- b) Bezüglich der langfristig erwarteten Wirkung (Erziehung) stellt der Hof fest, dass die festgelegten erzieherischen Ziele bei der gegenwärtigen Maßnahme nicht ausreichend berücksichtigt werden. Insbesondere ist nicht immer gewährleistet, dass die Erzeugnisse wahrnehmbar abgegeben werden, und es wurden keine zusätzlichen, auf den erzieherischen Aspekt ausgerichteten Maßnahmen eingeführt.

ZUSAMMENFASSUNG

VII.

Der Hof stellte dagegen fest, dass die meisten Schwachstellen des Schulmilchprogramms von der Kommission ermittelt und zumindest teilweise bei der Ausgestaltung des Schulobstprogramms berücksichtigt wurden. Dies führte insbesondere zur Aufnahme eines einheitlichen Modells für die kostenlose Abgabe außerhalb der Schulkantinen und die Einführung von Maßnahmen, die den erzieherischen Zielen Rechnung tragen. Diese Änderungen sind jedoch mit hohen Kosten verbunden, von denen ein erheblicher Anteil mit nationalen oder lokalen Mitteln gedeckt wird. Zwar ist es für eine endgültige Aussage über die tatsächliche Wirksamkeit dieses neuen Programms noch zu früh, doch scheint es wesentlich geeigneter zu sein, wirksam zu den kurz- und langfristigen Zielen beizutragen. Insofern liefert es mögliche Anhaltspunkte für die Verbesserung des Schulmilchprogramms.

VIII.

Der Hof spricht hauptsächlich folgende **Empfehlungen** aus:

- a) In Anbetracht der sehr begrenzten Wirksamkeit des Programms „Schulmilch“ sollte die Frage seiner Beibehaltung an die Bedingung geknüpft werden, dass es zur Ausbesserung der ermittelten Schwachstellen gründlich reformiert werden kann. Bei dieser Entscheidung sollte insbesondere auf den Nährwert des Erzeugnisses im Hinblick auf die Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit eingegangen werden. Im Falle einer gründlichen Reform sollten die im Folgenden aufgeführten Aspekte berücksichtigt werden.
- b) Damit das Programm „Schulmilch“ eine tatsächliche Wirkung hinsichtlich der in den Schulen konsumierten Milchmengen entwickeln kann, müsste der Beihilfebetrag pro Kilogramm deutlich angehoben werden, und zwar auf ein Niveau, das eine kostenlose Abgabe ermöglicht. Diese Empfehlung impliziert allerdings keine Erhöhung der EU-Ausgaben für dieses Programm, sondern vielmehr die Konzentration der Mittel auf eine eingeschränktere Zielgruppe; damit könnte zudem wirksam auf das Problem des Mitnahmeeffekts eingegangen werden. Die Zielgruppe müsste dabei entsprechend den zu ermittelnden Ernährungsbedürfnissen bestimmt werden.
- c) Für das Programm „Schulmilch“ sollten Maßnahmen getroffen werden, mit denen der insbesondere mit Schulkantinen verbundene Mitnahmeeffekt verringert und eine optimale Wahrnehmbarkeit des Programms gewährleistet wird.
- d) Im Hinblick auf die erzieherischen Ziele sollten die Rolle und die Bedeutung flankierender Maßnahmen bei beiden Programmen kohärenter bewertet werden. Falls die Bedeutung dieser Maßnahmen bestätigt wird, könnte erneut erwogen werden, sie für eine EU-Kofinanzierung in Betracht zu ziehen.
- e) Generell sollten die Abstimmung und die Synergien zwischen den beiden Programmen verstärkt werden, um die allgemeine Kohärenz des Ernährungsansatzes und eine optimierte Verwaltung zu gewährleisten.

EINLEITUNG



Quelle: http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/index_de.htm

ZWEI VERGLEICHBARE ERNÄHRUNGSPROGRAMME IN DEN SCHULEN

1. „Iss, trink und beweg dich“: Die Kommission führte im Zeitraum 2009-2010 eine an die Kinder der EU gerichtete Kommunikationskampagne für gesunde Ernährung durch. Mit dieser aus dem EU-Agrarhaushalt finanzierten Kampagne sollten Kinder zur Annahme besserer Ernährungsgewohnheiten ermutigt werden. Die mit einer Wanderausstellung eingeführte Kampagne „Die Geschmacksbande“ stützte sich hauptsächlich auf die zwei folgenden Programme zur Bereitstellung von Nahrungsmitteln an Schulen:
 - a) Das Programm „Schulmilch“¹ bietet seit 1977 Beihilfen für die verbilligte Abgabe von Milcherzeugnissen an Schüler.
 - b) Das Programm „Schulobst“² wurde im Schuljahr 2009/2010 eingeführt. Mit ihm werden die mit der Abgabe von Obst und Gemüse in Schulen verbundenen Kosten kofinanziert.

¹ Verordnung (EG) Nr. 657/2008 der Kommission vom 10. Juli 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Gemeinschaftsbeihilfe für die Abgabe von Milch und bestimmten Milcherzeugnissen an Schüler in Schulen (ABl. L 183 vom 11.7.2008, S. 17).

² Verordnung (EG) Nr. 13/2009 des Rates (ABl. L 5 vom 9.1.2009, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 288/2009 der Kommission vom 7. April 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Gemeinschaftsbeihilfe für die Abgabe von Obst und Gemüse, verarbeitetem Obst und Gemüse sowie von Bananenerzeugnissen an Kinder in schulischen Einrichtungen im Rahmen eines Schulobstprogramms (ABl. L 94 vom 8.4.2009, S. 38).

2. Die Kommission verfügt heute – und das seit 2009 – also über zwei vergleichbare Instrumente, eines für Milcherzeugnisse und eines für Obst und Gemüse (**Anhang I** enthält eine vergleichende Tabelle beider Programme). Sie sind an dieselbe Zielgruppe gerichtet, und es ist ein vergleichbares Ausgaben-volumen für sie vorgesehen (siehe **Abbildung 1**).
3. Die zwei Programme sind auf dieselben beiden Ziele ausgerichtet:
- Beitrag zur Stabilisierung des Marktes (*Ziel „Markt“*)³;
 - Beitrag zu einer gesunden Ernährung (*Ziel „Ernährung-Gesundheit“*)⁴.

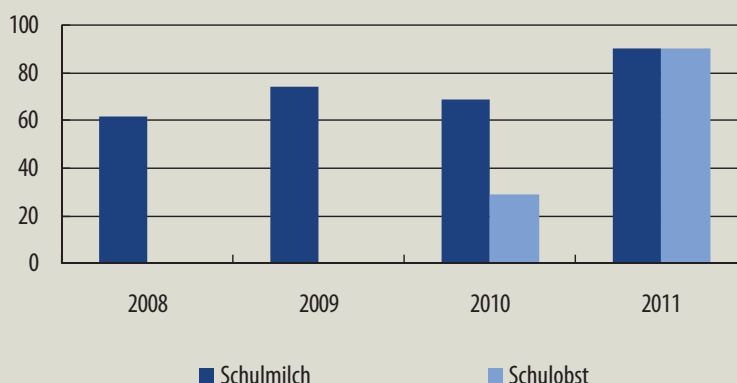
Insbesondere bei dem zunächst als Absatzmaßnahme konzipierten Schulmilchprogramm wurde die Ernährungskomponente von der Kommission nach und nach zum Hauptziel erklärt (siehe **Kasten 1**).

³ Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. L 299 vom 16.11.2007, S. 1), Erwägungsgrund 43: „Um zum Gleichgewicht des Milchmarkts und zur Stabilisierung der Marktpreise für Milch und Milcherzeugnisse beizutragen (...):“ Verordnung (EG) Nr. 13/2009, Erwägungsgrund 2: „Das Schulobstprogramm würde damit den Zielen der GAP dienen, unter anderem der Erhöhung der Einkommen in der Landwirtschaft, der Stabilisierung der Märkte und der Sicherstellung sowohl der gegenwärtigen als auch der künftigen Versorgung.“

⁴ Verordnung (EG) Nr. 657/2008, Erwägungsgrund 2: „Im Kampf gegen Fettleibigkeit und im Hinblick auf die Versorgung der Kinder mit gesunden Milchprodukten (...):“ Verordnung (EG) Nr. 13/2009, Erwägungsgrund 4: „Die eindeutigen gesundheitlichen Vorteile eines Schulobstprogramms belegen (...):“

ABBILDUNG 1

EU-AUSGABEN¹ FÜR DIE PROGRAMME „SCHULMILCH“ UND „SCHULOBST“ (MILLIONEN EURO)



¹ Für die Jahre 2008, 2009 und 2010: getätigte Ausgaben; für das Jahr 2011: im Entwurf des Gesamthaushaltsplans für 2011 vorgesehene Ausgaben. Für das Schulobstprogramm siehe **Anhang IV** zur Aktualisierung dieser Mittelsätze.

Quelle: Haushaltsplan der EU.

4. Ausgehend vom gleichen Grundprinzip zielen die Programme darauf ab, auf zwei Ebenen eine Wirkung zu erreichen:

- a) kurzfristig: Erhöhung oder Erhaltung des Konsums der betreffenden Erzeugnisse durch junge Menschen mittels Bereitstellung in Schulen;
- b) langfristig: erzieherischer Einfluss auf die Essgewohnheiten⁵.



Quelle: http://ec.europa.eu/agriculture/index_de.htm

⁵ Verordnung (EG) Nr. 657/2008, Erwägungsgrund 4: „(...) die erzieherischen Ziele der Beihilferegelung (...)“. Verordnung (EG) Nr. 13/2009, Erwägungsgrund 2: „(...) den geringen Obst- und Gemüseverzehr bei Kindern in der Phase, in der ihre Essgewohnheiten geprägt werden, anzugehen und den Obst- und Gemüseanteil in der Ernährung der Kinder nachhaltig zu erhöhen. (...) Junge Verbraucher veranlasst werden, Geschmack an Obst und Gemüse zu finden, und dadurch sollte in der Zukunft der Verbrauch dieser Erzeugnisse gesteigert werden“.

KASTEN 1

DIE ERNÄHRUNGS- UND ERZIEHUNGSZIELE DES SCHULMILCHPROGRAMMS

Das Schulmilchprogramm ist nicht als Absatzmaßnahme für Milchüberschüsse konzipiert (...). Es handelt sich um eine erzieherische Maßnahme, die in erster Linie darauf ausgerichtet ist, an Schulen die Gewohnheit des Verbrauchs von Milch oder Milcherzeugnissen zu erhalten oder zu fördern. Außerdem weist das Programm insoweit einen ernährungsbezogenen Aspekt auf, als die verteilten Milcherzeugnisse die Ergänzung einer unvollständigen oder unausgewogenen Ernährung ermöglichen. Nicht abzustreiten ist allerdings, dass ein Nebeneffekt dieses Programms im zusätzlichen Verbrauch einer erheblichen Menge von Milcherzeugnissen besteht, die ansonsten Teil der im Rahmen anderer Maßnahmen abzubauenen Milchüberschüsse wäre.

Quelle: Kommission – 1990.

„Die Schulmilchregelung verfolgt sowohl Ernährungs- als Erziehungsziele, trägt zum Kampf gegen Fettleibigkeit bei und hilft, die wesentlichen Elemente für die Gesundheit und das Wachstum von Kindern zu gewährleisten.“

Quelle: Pressemitteilung der Kommissarin Mariann Fischer Boel – 2008.

ÜBERSICHT ÜBER DAS VERWALTUNGSSYSTEM DER BEIDEN PROGRAMME

5. Beide Beihilfen werden entweder direkt an die schulische Einrichtung oder an einen anderen Antragsteller ausgezahlt, bei dem es sich um ein Aufsichtsorgan (häufig die Gemeinde), den Lieferanten oder aber eine eigens für diesen Zweck eingerichtete zwischengeschaltete Stelle handeln kann⁶. Diese Antragsteller tragen nach ihrer Zulassung die operationelle Verantwortung für die Abgabevorgänge (Ankauf, Lagerung, Abgabe und Verwaltung).

MILCHERZEUGNISSE

6. Die Beihilfe erfolgt in Form einer europäischen Pauschalsubvention in Höhe von 18,15 Euro für 100 kg Milch⁷, wobei die Mitgliedstaaten nicht zur Leistung eines Beitrags verpflichtet sind.
7. Die einzelnen Einrichtungen entscheiden, ob sie teilnehmen möchten oder nicht. Die EU-Ausgaben errechnen sich allein aus der Kumulierung der eingegangenen beihilfefähigen Anträge. In der Tat ist in der Verordnung keine Haushaltsobergrenze festgelegt. Sie enthält allerdings Vorschriften bezüglich einer beihilfefähigen Höchstmenge von 0,25 Litern pro Schultag und regelmäßig eingeschriebenen Schüler⁸, eine Obergrenze, die von den Antragstellern in der Regel nicht erreicht wird.

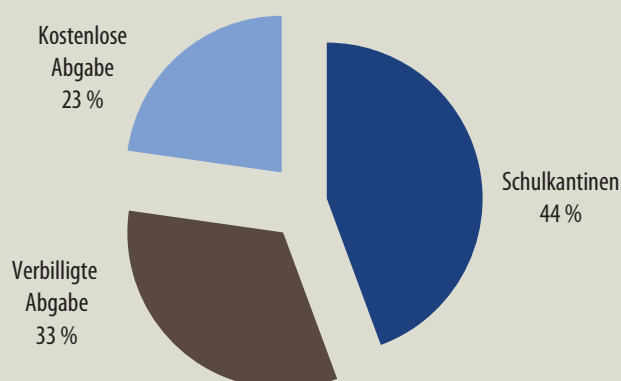
⁶ Manche Mitgliedstaaten entschieden, das Spektrum der in Betracht kommenden Antragsteller einzuschränken, was zu sehr unterschiedlichen Abwicklungsverfahren führte: Für das Schulmilchprogramm sind in Frankreich über 11 000 Schulen oder Gemeinden und in Spanien etwa 40 Lieferanten zugelassen; in Italien sind lediglich vier Erzeugerorganisationen am Schulobstprogramm beteiligt.

⁷ In der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 festgelegter Höchstsatz. Für die beihilfefähigen Milcherzeugnisse außer Milch (Käse, Joghurt usw.) sind in der Verordnung eine an die jeweilige Kategorie angepasste Berechnungsgrundlage und eine Umrechnung der Mengen in Milchäquivalent vorgesehen.

⁸ Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008.

ABBILDUNG 2

SCHULMILCH – RELATIVER ANTEIL DER VERSCHIEDENEN MODELLE IN DEN BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN



Quelle: Besuchte Mitgliedstaaten.

8. Das Programm kann auf sehr unterschiedliche Arten umgesetzt werden, doch zeichneten sich in den besuchten Mitgliedstaaten drei vorrangige Modelle ab (siehe **Abbildung 2** und **Kasten 2**):

- a) Subvention von Milcherzeugnissen im Rahmen der Mahlzeiten in Schulkantinen⁹ (*hauptsächlich in Frankreich, Italien und Schweden*);
- b) verbilligte Abgabe von Milch außerhalb der Schulkantinen (*in Deutschland, Polen (weiterführende Schulen) und im Vereinigten Königreich (Kinder über fünf Jahre)*);
- c) kostenlose Verteilung von Milch außerhalb der Schulkantinen¹⁰ (*hauptsächlich in Polen (Grundschulen) und im Vereinigten Königreich (Kinder bis zu fünf Jahren)*).

OBST UND GEMÜSE

9. Die EU-Beihilfe deckt zwischen 50 % und 75 %¹¹ der Kosten für das verteilte Obst und Gemüse sowie bestimmter damit verbundener Kosten, wobei der verbleibende Anteil in der Regel von den Mitgliedstaaten finanziert wird.

⁹ „Die Beihilfe kann (...) für Milch und Milcherzeugnisse gewährt werden, die in den Räumlichkeiten der schulischen Einrichtung ohne Verkochung für die Zubereitung von Schulmahlzeiten verwendet werden.“ (Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008).

¹⁰ Da die EU-Beihilfe nur einen geringen Anteil der Kosten deckt, wird diese kostenlose Abgabe hauptsächlich aus nationalen Mitteln finanziert (siehe Ziffern 61 und 63).

¹¹ Der Prozentsatz variiert je nach Mitgliedstaat, da für die Regionen, die unter das Konvergenzziel fallen, und die Regionen in äußerster Randlage ein höherer Beihilfesatz vorgesehen ist.

KASTEN 2

TYPISCHE BEISPIELE FÜR SUBVENTIONIERTER MILCHERZEUGNISSE IN DEN BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN

- o **Frankreich**: Portion Käse oder Joghurt als Nachtisch (Schulkantine)
- o **Italien**: Parmesan auf einem Nudelgericht oder Mozzarella im Salat (Schulkantine)
- o **Schweden**: Milchspender zur Selbstbedienung während der Mahlzeiten (Schulkantine)
- o **Vereinigtes Königreich** und **Polen**: Milchpackungen, die hauptsächlich mithilfe nationaler Mittel verbilligt oder kostenlos an Kinder bestimmter Altersstufen abgegeben werden
- o **Deutschland**: Packungen aromatisierter Milch, die in Schulläden verbilligt abgegeben werden

- 10.** Die Verordnung sieht eine Ausgabenobergrenze von insgesamt 90 Millionen Euro vor; dieser Betrag wird zwischen den antragstellenden Mitgliedstaaten aufgeteilt. Die Aufteilung des nationalen Finanzrahmens zwischen den potenziellen Antragstellern obliegt dem Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Strategie.
- 11.** Zur Gewährleistung des Programmerfolgs ist die Beihilfe für Obst verpflichtend an den Erlass flankierender pädagogischer Maßnahmen geknüpft. Auch wenn sie für eine EU-Finanzhilfe nicht in Betracht kommen, werden diese Maßnahmen als Schlüsselement der Regelung angesehen.
- 12.** In allen im Rahmen der Prüfung untersuchten Fällen der Abgabe von Obst wurde das Obst kostenlos außerhalb der Mahlzeiten abgegeben.

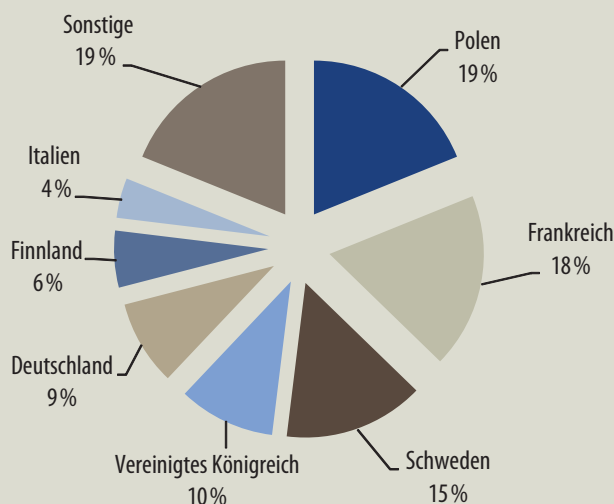
PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

GEMEINSAME PRÜFUNG DER BEIDEN PROGRAMME UNTER DEM GESICHTSPUNKT DER WIRKSAMKEIT ...

- 13.** Die Prüfung konzentrierte sich im Wesentlichen auf die Wirksamkeit der Programme „Schulmilch“ und „Schulobst“. Die Einführung des neuen Schulobstprogramms im Jahr 2009 auf der Grundlage eines Modells, das dem bereits bestehenden Programm für Milch ähnelt, schien ein geeigneter Zeitpunkt für eine solche Untersuchung. Aufgrund dieser zeitlichen Abfolge erstreckte sich die Prüfung hauptsächlich auf das Programm „Schulmilch“ und wurde durch eine vergleichende Untersuchung des Systems, das gegenwärtig für die Abgabe von Obst eingerichtet wird, ergänzt.
- 14.** Hinsichtlich der Wirksamkeit der Programme wurden folgende Prüfungsfragen gestellt:
- Wird die Teilnahme ausreichend gefördert (Untersuchung der Gründe für die Nichtteilnahme), und ist sie für das Erreichen der Ziele ausreichend?
 - Wirkten sich die getätigten Ausgaben direkt auf den Konsum der Erzeugnisse durch die Begünstigten aus? (*Mitnahmeeffekt: Wären die Erzeugnisse auch ohne die Beihilfe konsumiert worden?*)
 - Sind die Programme geeignet, die vorgesehene erzieherische Wirkung zu entfalten und künftige Essgewohnheiten zu beeinflussen?

ABBILDUNG 3

SCHULMILCH – ZAHLUNGEN DES JAHRES 2009 PRO MITGLIEDSTAAT



Quelle: Europäische Kommission.

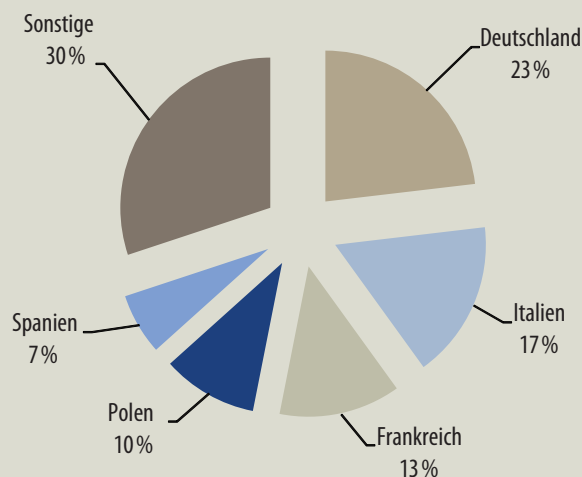
15. Die beiden Programme basieren derzeit vorrangig auf der Hypothese, dass zwischen dem Konsum der subventionierten Erzeugnisse und der öffentlichen Gesundheit eine positive Verbindung besteht¹². Die Untersuchung dieser Hypothese fiel nicht in den Prüfungsbereich, da dies nicht zu den Zuständigkeiten des Hofes gehört. Der Hof weist jedoch darauf hin, dass diese Annahme nicht allgemein akzeptiert ist.
16. Die Prüfung erstreckte sich auf die Schuljahre 2008/2009 und 2009/2010, umfasste aber auch eine Untersuchung der Ausarbeitung der beiden geltenden Verordnungen sowie für das Schulmilchprogramm eine Analyse der Ergebnisse der letzten verfügbaren Bewertungen.
17. Die Prüfung wurde bei den Dienststellen der Kommission sowie in Deutschland¹³, Frankreich, Italien, Polen, Schweden und im Vereinigten Königreich durchgeführt. Auf diese sechs Mitgliedstaaten (von denen die beiden letzten lediglich am Programm „Schulmilch“ teilnahmen) entfallen 75 % der Zahlungen des Jahres 2009 für das Programm „Schulmilch“ und 63 % der vorgesehenen Mittel für das erste Jahr des Programms „Schulobst“ (siehe **Abbildungen 3** und **4**).

¹² Siehe Ziffer 3 Buchstabe b und **Kasten 1**.

¹³ Nordrhein-Westfalen und Bayern.

ABBILDUNG 4

SCHULOBST – MITTELAUSSTATTUNG 2009/2010 PRO MITGLIEDSTAAT



Quelle: Europäische Kommission.

18. Die Prüfer analysierten die von der Kommission und den besuchten Mitgliedstaaten für die Umsetzung und Begleitung der Programme eingerichteten Verfahren. Außerdem statteten sie 31 Antragstellern, die im Namen von mehr als 40 000 schulischen Einrichtungen und 2 Millionen Kindern Beihilfen empfangen, einen Besuch ab. Weitere Besuche fanden bei 56 Einrichtungen statt, die zumindest an einem der beiden Programme teilnahmen und an denen mehr als 16 000 Kinder eingeschrieben waren.

... UND DURCHFÜHRUNG EINER ORDNUNGSMÄSSIGKEITSPRÜFUNG

19. Zudem wurde eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit durchgeführt, bei der lediglich die wichtigsten Aspekte, die sich wahrscheinlich am direktesten auf die Begünstigten und die Wirksamkeit der Politik auswirken, Berücksichtigung fanden. In den verschiedenen besuchten Mitgliedstaaten wurden Schwierigkeiten festgestellt, die insbesondere die Auslegung der geltenden Vorschriften betrafen. Diese Schwierigkeiten wurden in einer Mitteilung an die Kommission und die betreffenden Mitgliedstaaten thematisiert. Zur weiteren Information enthält **Anhang II** eine Zusammenfassung dieser Probleme.



Quelle: <http://agriculture.gouv.fr/un-fruit-pour-la-recre>

BEMERKUNGEN

TROTZ EINER ÄUSSERST KRITISCHEN BEWERTUNG DER SCHULMILCHREGELUNG IM JAHR 1999 WURDEN SEITHER KEINE WIRKLICHEN VERBESSERUNGEN VORGENOMMEN

20. Die Schulmilchregelung war im Jahr 1999 Gegenstand einer externen Bewertung auf EU-Ebene¹⁴. In dieser Bewertung wurde eine sehr kritische Bilanz der Maßnahme gezogen und aufgrund ihrer geringen Wirksamkeit und ihres schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses empfohlen, sie abzuschaffen (siehe **Kasten 3**).
21. Auf dieser Grundlage schlug die Kommission vor, die Maßnahme abzuschaffen; dies wurde allerdings vom Rat abgelehnt. Als Reaktion auf diese politische Entscheidung legte die Kommission dann Vorschläge zur Senkung der finanziellen Beteiligung der EU an der Regelung vor, welche nur teilweise angenommen wurden (siehe **Kasten 4**).

¹⁴ *Evaluation of the School Milk Measure* (Bewertung der Schulmilchregelung), Februar 1999, CEAS Consultants (Wye) Ltd – Centre for European agricultural studies (Zentrum für europäische Landwirtschaftsstudien) und Institute for the management of dairy companies (Institut für das Management milchverarbeitender Unternehmen) – Technische Universität München. Abrufbar auf der Kommissionsinternetseite <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/schoolmilk/>.

KASTEN 3

BEWERTUNG AUS DEM JAHR 1999 – SCHLUSSFOLGERUNG UND ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNG

(...) Berücksichtigt man nur die erklärten und dokumentierten Ziele der Maßnahme (Erhaltung und Förderung des Verbrauchs von Milcherzeugnissen), **so sind nur geringfügige positive Auswirkungen zu verzeichnen und die Maßnahme ist nicht sehr kostenwirksam. Die Kommission sollte daher ernsthaft in Betracht ziehen, die Maßnahme abzuschaffen.** Dies bedeutet, dass die Verpflichtung für die weitere Bereitstellung von subventionierter Milch für Schüler auf die Regierungen der Mitgliedstaaten übertragen würde. Die Auswirkungen einer solchen Vorgehensweise sind zwar schwer vorherzusagen, aber wahrscheinlich würde sie im Endeffekt dazu führen, dass an Schulen weniger Milcherzeugnisse angeboten und verzehrt würden. Gleichwohl lassen die in diesem Bericht enthaltenen Informationen darauf schließen, dass **die Wirkung wahrscheinlich sehr gering wäre.**

(...) Da sich die oben stehenden wichtigsten Empfehlungen auf die Abschaffung der Regelung und die Verwendung der Ressourcen für wirksamere Maßnahmen konzentrieren, wird keine weitere Empfehlung zur Verbesserung der Effizienz der bestehenden Maßnahme ausgesprochen. Die Verfasser sind der Ansicht, dass jede eventuelle Änderung darauf ausgerichtet sein sollte, die grundlegenden Mängel der Maßnahme, die die Umsetzung ihrer Ziele beeinträchtigen, zu beheben. Mögliche Empfehlungen zur Verbesserung der Effizienz der bestehenden Maßnahme hätten keine entscheidende Auswirkung auf die Aspekte, die zur sehr geringen Wirksamkeit der Maßnahme beitragen.

22. Eine weitere Bewertung wurde 2005 im Vereinigten Königreich durchgeführt¹⁵, in der sowohl die EU-Beihilfe als auch eine nationale Ergänzung der Mittel (siehe Ziffer 8 Buchstabe b) behandelt wurden. In den Schlussfolgerungen dieser Bewertung wird die Maßnahme als unwirksam und kostenaufwendig beschrieben und insbesondere auf unverhältnismäßig hohe Verwaltungskosten und einen geringen Mehrwert hingewiesen. In diesem Zusammenhang wird der Regierung des Vereinigten Königreichs empfohlen, gemeinsam mit der Europäischen Kommission den Gedanken zu erwägen, die EU-Schulmilchregelung abzuschaffen.
23. Die Kommission hat ihrerseits seit 1999 regelmäßig versucht, die Maßnahme durch Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen zu verbessern (Vereinfachung, Anpassung der Produktliste und der Beihilfesätze nach Kategorien usw.). Diese Entwicklungen beeinflussten die Regelung jedoch nur oberflächlich, d. h., sie änderten weder ihren Aufbau noch ihre wesentlichen Aspekte. Obwohl die positive Wirkung der Änderungen im Allgemeinen anerkannt wird, stellten sie daher keine Lösungen für die grundsätzliche Kritik an der Konzeption der Regelung dar.

¹⁵ *Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England* (Bewertung der nationalen Ergänzung der EU-Subvention für die Abgabe von Milch an Schulen in England), erstellt für das britische Ministerium für Umwelt, Ernährung und ländliche Angelegenheiten (DEFRA) von *London Economics* in Zusammenarbeit mit Dr. Susan New. Siehe Auszüge und Link in *Anhang III*.

KASTEN 4

VORSCHLÄGE DER KOMMISSION AUFGRUND DER BEWERTUNG AUS DEM JAHR 1999

Als Reaktion auf diese Empfehlung plante die Kommission zunächst, die Abschaffung der Regelung vorzuschlagen, und legte ihren Vorentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2000 unter Berücksichtigung dieser Absicht vor. (...) Alle Beteiligten sprachen sich insbesondere aufgrund der positiven Auswirkungen im Ernährungsbereich für eine Beibehaltung der EU-Subvention aus. (...) Im Lichte dieser Erörterungen hat die Kommission ihren ursprünglichen Standpunkt überdacht und schlägt nun eine Kofinanzierung der Schulmilchregelung zu gleichen Teilen vor. (...) **In Anbetracht der angespannten Haushaltslage und des schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Maßnahme kann die Mittelausstattung der Haushaltslinie für die Schulmilchregelung nicht auf dem gegenwärtigen Niveau gehalten werden.** (...) Die Schulmilchregelung wird sehr oft verteidigt, indem auf weitergreifende Ziele im Gesundheits-, Ernährungs- oder gar sozialen Bereich verwiesen wird. Dieses Argument ist zwar völlig zutreffend, diese Ziele sind jedoch für ein der GMO für Milch und Milcherzeugnisse angehörendes Instrument zu ehrgeizig. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten, wenn sie schon auf diese Ziele hinweisen, auch bereit sein, die im Rahmen dieser Regelung entstehenden Ausgaben mitzutragen.

Quelle: Vermerk der GD VI an das Kabinett des für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständigen Mitglieds der Kommission – März 2000.

DIE ZU ERWARTENDE WIRKUNG WIRD DURCH DIE GERINGE HÖHE DER AUSGABEN UND DAS FEHLEN EINES INSTRUMENTS ZUR AUSRICHTUNG DER BEIHILFE AUF DEN VORRANGIGEN BEDARF EINGESCHRÄNKT

FEHLEN ZUFRIEDENSTELLENDER SYSTEME ZUR LEISTUNGSMESSUNG

24. Die Ziele der beiden Programme wurden sowohl für den Bereich „Markt“ als auch für den Bereich „Ernährung–Gesundheit“ auf qualitative und sehr allgemeine Weise festgelegt (siehe **Kasten 5**). Sie sind nicht zahlenmäßig ausgedrückt und noch viel weniger anhand der „SMART“-Kriterien¹⁶ definiert.
25. Beim Milchprogramm handelt es sich bei den verfügbaren Indikatoren (pro Kategorie abgegebene Mengen, geschätzte Zahl der teilnehmenden Schüler) in Ermangelung präziser Ziele, anhand deren die Wirksamkeit der Maßnahme bewertet werden könnte, um Aktivitätsindikatoren, mit denen weder die Ergebnisse noch die Wirkung der Maßnahme gemessen werden¹⁷. Außerdem wurde bei der Prüfung insbesondere bezüglich der geschätzten Zahl der teilnehmenden Schüler eine mangelhafte Zuverlässigkeit der zusammengetragenen Informationen festgestellt¹⁸.

¹⁶ Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1) sieht vor, dass „für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche (...) konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele [auf Englisch „SMART“] festgelegt [werden]“.

¹⁷ Ein interner Vermerk der Kommission enthielt bereits im April 1996 folgende Aussage: Das Schlüsselement der Wirksamkeitsanalyse ist die Wirkung der Maßnahme auf das Image und den Verbrauch von Milch. Die Dienststellen der GD VI sind nicht in der Lage, diese Elemente oder das Verbraucherverhalten zu analysieren.

¹⁸ Zum Beispiel wurde mehr als ein Drittel der Teilnehmer in Frankreich gezählt. Bei den 7,3 Millionen in Frankreich gezählten Kindern handelte es sich jedoch um an den teilnehmenden Einrichtungen eingeschriebene Schüler, obwohl im Allgemeinen nur diejenigen Kinder, die die Schulkantine besuchen, tatsächlich am Programm teilnahmen. Die Zahl der Begünstigten wurde daher für diesen Mitgliedstaat um etwa 3 Millionen überschätzt.

KASTEN 5

BEISPIELE FÜR DIE SEHR ALLGEMEINE FORMULIERUNG DER ZIELE DES SCHULMILCHPROGRAMMS

- „(...) zum Gleichgewicht des Milchmarkts und zur Stabilisierung der Marktpreise für Milch und Milcherzeugnisse beizutragen (...)“ (Erwägungsgrund 43 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates).
- „(...) auch für allgemeinere gesundheits-, ernährungs- und sozialpolitische Ziele (...) von Bedeutung sein“ (Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999, Begründung).
- „Es erfüllt eine erzieherische Funktion, denn es fördert die Entwicklung guter Ess- und Ernährungsgewohnheiten, die ein Leben lang erhalten bleiben.“ (Webseite der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung).
- „Die Schulmilchregelung verfolgt sowohl Ernährungs- als Erziehungsziele und trägt zum Kampf gegen Fettleibigkeit bei (...)“ (Pressemitteilung vom 11. Juli 2008, Mariann Fischer Boel).

26. Für das Obstprogramm wurden keine Indikatoren festgelegt. Nichtsdestotrotz werden im Rahmen dieses neuen Programms einige Maßnahmen eingeführt, die die Leistungsüberwachung begünstigen. Dazu gehören die Ausarbeitung einer Strategie von Beginn an und verpflichtende regelmäßige Bewertungen in jedem Mitgliedstaat. Es ist jedoch noch zu früh, um über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu urteilen, da diese noch weiterentwickelt werden müssen.

DIE AUSGABEN SIND GEMESSEN AN DEN ZIELEN DER BEIDEN PROGRAMME SEHR GERING

ZIEL „MARKT“

27. Bei den Vorberörterungen zur Umsetzung des Schulobstprogramms hatte das Europäische Parlament eine jährliche Mittelausstattung von 500 Millionen Euro vorgeschlagen. Auf Anraten der Kommission wurde schließlich eine Obergrenze von 90 Millionen Euro festgehalten. Die Kommission vertrat insbesondere die Ansicht, dass sich das Projekt zunächst auf diesem Niveau beweisen sollte, bevor ein höheres Budget infrage käme.
28. Das besonders langsame Anlaufen des Programms (siehe **Anhang IV**) bestätigte, dass die Kommission mit ihrem Ansatz richtig lag. Allerdings entspricht angesichts dieser Entscheidung die in der Verordnung festgelegte Haushaltsobergrenze selbst bei Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierungen¹⁹ nur etwa 0,3 % des Wertes der Obst- und Gemüseerzeugung in der EU. Das Schulmilchprogramm, das den verfügbaren Zahlen zufolge im Zeitraum 2008/2009 die Abgabe einer etwas mehr als 0,28 % der Gesamterzeugung der EU entsprechenden Menge ermöglichte, bewegt sich in derselben Größenordnung.
29. In beiden Fällen entsprechen diese Beträge Mengen, die selbst bei wirksamem Einsatz keine erhebliche direkte Wirkung²⁰ auf das Gleichgewicht des Marktes erzeugen können.
30. Für das Milchprogramm wurde dieser Aspekt bereits in der Bewertung aus dem Jahr 1999 zum Ausdruck gebracht²¹.

¹⁹ Bei einer durchschnittlichen europäischen Kofinanzierung in Höhe von 58 % entspricht die gegenwärtige Haushaltsobergrenze von 90 Millionen Euro Gesamtausgaben (Kommission und Mitgliedstaaten) in Höhe von 155 Millionen Euro.

²⁰ Bei beiden Programmen besteht ein erklärtes Ziel darin, durch erzieherische Effekte und die Beeinflussung der Ernährungsgewohnheiten eine langfristige Wirkung zu erreichen, die über die direkte Wirkung der verteilten Mengen hinausgeht. Dieser Ansatz wird in den Ziffern 66 und folgende untersucht.

²¹ Die im Rahmen der Regelung bereitgestellten Mengen an Milch und Milcherzeugnissen sind im Vergleich zur Größe des europäischen Marktes sehr gering (0,3 % der Gesamtmenge der im Jahr 1996/1997 an die Molkereien in der EU gelieferten Milch). Auch ihre relative Bedeutung geht zurück. (...) Die Wirkung der Regelung war in Bezug auf den Gesamtmarkt und ihr vorrangiges Ziel bestenfalls sehr schwach. (...) Die als Maßnahme zur Erweiterung des Milchmarkts und Mechanismus für den Absatz von Überschüssen konzipierte Regelung erwies sich als nicht sehr kostenwirksam.

ZIEL „ERNÄHRUNG–GESUNDHEIT“

- 31.** Bei einer Verteilung auf alle Kinder der Europäischen Union machen die derzeit angesetzten Ausgaben bei jedem der Programme jährlich zwischen 50 und 80 Cent pro Kind aus. Bei dieser Größenordnung ist nur schwer vorstellbar, dass sich die Ausgaben erheblich auf die Ernährungsgewohnheiten der gesamten Zielgruppe auswirken.
- 32.** In der Praxis kommen die Ausgaben einer geringeren Anzahl von Kindern zugute²², und die potenzielle Wirkung auf die einzelnen Begünstigten ist daher größer. Allerdings hängt die Gesamtwirksamkeit der Programme im Hinblick auf ihr Ziel „Ernährung–Gesundheit“ erheblich von der Wahl der begünstigten Teilpopulation ab.

ES IST KEIN INSTRUMENT ZUR AUSRICHTUNG DER BEIHILFE AUF DIE VORRANGIGEN ERNÄHRUNGSBEDÜRFNISSE VORHANDEN

- 33.** Die Abgabe von Milch an ein Kind, dessen Konsum stark unter dem Durchschnitt oder empfohlenen Ernährungsstandards liegt²³, ist wertvoller als die Abgabe derselben Menge Milch an ein Kind, dessen Konsum von Milcherzeugnissen bereits über dem Durchschnitt oder den empfohlenen Standardmengen liegt. Im Rahmen ihres Ziels „Ernährung–Gesundheit“ müssen die beiden Programme also vorrangig auf die Kategorien (Regionen, Mitgliedstaaten, Bevölkerungsgruppen usw.) ausgerichtet werden, bei denen der Konsum als unzureichend oder unter dem Durchschnitt liegend angesehen wird. Es geht also prioritär nicht darum, den Durchschnittskonsum zu steigern, sondern vielmehr darum, der größtmöglichen Anzahl von Kindern den als notwendig angesehenen Mindestkonsum zu ermöglichen.
- 34.** Einige Mitgliedstaaten haben für das Milchprogramm bereits Überlegungen in diese Richtung angestellt. Im Vereinigten Königreich ergab die Bewertung aus dem Jahr 2005, dass ein großer Teil der Zielgruppe bereits in ausreichendem Maße Milcherzeugnisse konsumierte²⁴. Daher wurde empfohlen, das Programm auf bestimmte als prioritär eingestufte Kategorien auszurichten. In Frankreich entschieden die Behörden, die ihnen zur Verfügung stehenden ergänzenden nationalen Mittel auf benachteiligte Gebiete zu konzentrieren, die hinsichtlich der Ernährungsbedürfnisse als prioritär eingestuft wurden²⁵. Diese prioritäre Ausrichtung kann auf verschiedene Arten geschehen, von denen manche allerdings mit zusätzlichen Kosten verbunden sein können.

²² Gemäß einer der Kommission vorliegenden Schätzung (die sich bei der Prüfung allerdings als wenig zuverlässig erwies) beläuft sich die Zahl der Begünstigten beim Schulmilchprogramm auf 21 Millionen Kinder, was etwa 20 % der Zielgruppe insgesamt entspricht. Für die Abgabe von Obst entschieden die besuchten Mitgliedstaaten, das Programm während des ersten Jahres auf Primarschulen zu konzentrieren.

²³ Auch wenn kein Konsens bezüglich der Höhe der empfohlenen Menge besteht, findet dieser Begriff in den verschiedenen Ländern breite Verwendung.

²⁴ In der Bewertung heißt es: Die Schüler, die nicht an der Schulmilchmaßnahme teilnahmen, konsumierten durchschnittlich eine ausreichende Menge Milch, um ihren empfohlenen täglichen Bedarf an Kalzium zu decken. Diese Feststellung stimmt mit der jüngsten nationalen Ernährungsstudie überein, aus der hervorgeht, dass der durchschnittliche Kalziumverbrauch für die Altersgruppe der 4- bis 10-Jährigen angemessen ist.

²⁵ Gleichzeitig wird die EU-Beihilfe in Frankreich überwiegend an Schulkantinen vergeben, obwohl diese proportional gesehen von den benachteiligten Bevölkerungsgruppen weniger besucht werden. Statistisch kommt die von den nationalen Behörden als vorrangig eingestufte Zielgruppe also in geringerem Maße in den Genuss der EU-Beihilfe.

35. Bei keinem der beiden EU-Programme ist jedoch vorgesehen, dass die verfügbaren Mittel entsprechend einer Analyse der Ernährungsbedürfnisse vergeben werden.
36. Beim Schulobstprogramm steht es den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung frei, eine solche Maßnahme in ihre nationale Strategie aufzunehmen; diese Möglichkeit wurde jedoch bislang von keinem Mitgliedstaat wahrgenommen²⁶.
37. Für die Schulmilch gibt es keinen solchen Mechanismus. Eine Analyse in den einzelnen Mitgliedstaaten zeigte sogar, dass die Finanzmittel im Rahmen der Maßnahmen zum einen nicht vorrangig an den Stellen eingesetzt werden, wo sie am nötigsten erscheinen, und es sich zum anderen bei den Hauptbegünstigten des Programms um die Mitgliedstaaten handelt, in denen der Konsum von Milcherzeugnissen bereits am größten ist und deren Bedarf daher geringer bzw. weniger dringend ist (siehe **Kasten 6**).

²⁶ Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Schulobst-Verordnung zwar ein höherer Kofinanzierungssatz für unter das Konvergenzziel fallende Regionen und Regionen in äußerster Randlage vorgesehen ist, diese Entscheidung aber nicht auf einer Analyse der Ernährungsbedürfnisse gründet und darüber hinaus die Mittel des EU-Finanzrahmens nach wie vor lediglich anhand des einzigen Kriteriums der Anzahl der Kinder zwischen 6 und 10 Jahren vergeben werden.

KASTEN 6

VERGLEICH DES VERBRAUCHS VON MILCHERZEUGNISSEN IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN MIT DER IM JAHR 2009 IM RAHMEN DES SCHULMILCHPROGRAMMS BEZOGENEN BEIHILFE

- Die zwei Mitgliedstaaten, in denen der Verbrauch von Milcherzeugnissen pro Einwohner bereits am größten ist, erhalten gleichzeitig die höchsten Beihilfen pro Einwohner.
- Die sechs Mitgliedstaaten, in denen der Verbrauch von Milcherzeugnissen pro Einwohner bereits am größten ist, erhalten durchschnittlich pro Einwohner eine 3,5-mal höhere EU-Beihilfe als die 10 Mitgliedstaaten mit dem niedrigsten Verbrauch.
- In den sechs Mitgliedstaaten, die den höchsten Beihilfebetrag pro Einwohner erhalten, liegt der Verbrauch von Milcherzeugnissen pro Einwohner bereits über dem Durchschnitt.
- Die 10 Mitgliedstaaten mit dem geringsten Verbrauch von Milcherzeugnissen pro Einwohner erhalten nur 20 % der Gesamtbeihilfe. Neun dieser Mitgliedstaaten erhalten eine Beihilfe pro Einwohner, die 2- bis 5-mal geringer als der Durchschnitt ist oder sind gar nicht am Programm beteiligt.

KONZEPTIONSMÄNGEL BEGRENZEN DIE KONKRETE ERGEBNISSE DES PROGRAMMS „SCHULMILCH“, ES BESTEHEN JEDOCH LÖSUNGSWEGE

EIN SCHULMILCHPROGRAMM MIT RELATIV GERINGER ATTRAKTIVITÄT

- 38.** Der Ausgabenbetrag wird beim Programm „Schulmilch“ nicht direkt von der Kommission festgelegt, sondern ergibt sich aus der Summe der einzelnen Entscheidungen der Antragsteller und potenziellen Begünstigten. Die Ausgaben in Höhe von 74 Millionen Euro im Jahr 2009 entsprechen weniger als 10 % der im Rahmen des Programms maximal erlaubten Ausgaben²⁷, d. h., die Beihilfe wird nur in geringem Maße in Anspruch genommen und ist offenbar relativ unattraktiv (siehe **Kästen 7** und **8**). Dies wurde in ähnlichem Ausmaß bereits in der Vergangenheit festgestellt²⁸.
- 39.** Die Prüfung ergab, dass diese mangelnde Attraktivität größtenteils darauf zurückzuführen ist, dass für Beihilfen in geringer Höhe ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand betrieben werden musste.

VERBILLIGTE ABGABE VON MILCH AUSSERHALB DER SCHULKANTINEN

- 40.** Angesichts des derzeitigen Beihilfeniveaus kann mit der EU-Subvention nur ein geringer Teil der Kosten für die abgegebenen Erzeugnisse gedeckt werden²⁹. In Ermangelung anderer wesentlich ergiebigerer Finanzquellen (siehe Ziffer 60 und folgende) ermöglicht das EU-Programm daher keine kostenlose, sondern lediglich eine verbilligte Abgabe.

²⁷ In Ermangelung einer in der Verordnung festgelegten Ausgabenobergrenze wurde das maximal erlaubte Ausgabenniveau (etwa 900 Millionen Euro) auf der Grundlage einer Beteiligung aller Schulkinder in allen schulischen Einrichtungen und einem Verbrauch von 25 cl pro Schultag berechnet (in der Verordnung festgelegte tägliche Obergrenze pro Kind).

²⁸ Bewertung aus dem Jahr 1999: Der Umsetzungsgrad der Regelung auf dem gesamten Gebiet der EU betrug nur 12 % des maximal verfügbaren Beihilfebudgets im Jahr 1996/1997 und 19 % im Jahr 1992/1993. Dies lässt auf eine relativ geringe Effizienz und Wirksamkeit bezüglich des Erreichens der Zielgruppen schließen (...).

²⁹ Dies trifft umso mehr zu, als mit dem Programm nicht nur ein Erzeugnis, sondern eine vollständige Dienstleistung subventioniert wird, welche spezifische Kosten für Verpackung (Milchpackungen) oder Logistik (zum Beispiel die allmorgendliche Auslieferung von Frischmilch im Vereinigten Königreich) verursacht.

SCHWACHE BETEILIGUNG UND GERINGE ATTRAKTIVITÄT DES PROGRAMMS

In Deutschland zeigt eine Studie, dass von den 56 % der Einrichtungen, die ihren Schülern Milch oder Milcherzeugnisse anbieten, nur 21 % die Beihilfe beantragen.

Quelle: Landwirtschaftsministerium Bayern.

- 41.** So deckt die EU-Beihilfe in Polen nur ein Viertel und in Deutschland bzw. im Vereinigten Königreich nur 10-15 % der direkten Kosten der Milch. Dies erlaubt es zum Beispiel in Deutschland, Packungen aromatisierter Milch zu 35 Cent anstatt 40 Cent zu verkaufen. Für den potenziellen Begünstigten ist eine Preisreduzierung in dieser Größenordnung im Allgemeinen zu gering, um ihn zum Kauf zu bewegen. Darüber hinaus zeigen die verfügbaren Untersuchungen eine geringe Preiselastizität der Nachfrage³⁰.
- 42.** In vielen Fällen wird in der jeweiligen Einrichtung selbst die Entscheidung für eine Nichtteilnahme getroffen. In der Tat hängt die Umsetzung des Programms in einer Einrichtung meistens vom guten Willen einzelner Personen ab. Die Organisation einer verbilligten Abgabe kann mit einem unter Umständen erheblichen Arbeitsaufwand verbunden sein (Ankauf, Lagerung, Abgabe sowie Einsammeln des Geldes bei den Begünstigten) und stellt daher eine tatsächliche Barriere für die Beteiligung dar³¹.
- 43.** In manchen Fällen führt die Tatsache, dass die verbilligte Abgabe nur eine geringe Nachfrage seitens der Familien hervorruft oder dass die zuständigen Mitarbeiter mitunter selbst nicht vom Nutzen des Programms für die Gesundheit überzeugt sind, zu einer geringeren Bereitschaft der Entscheidungsträger, die mit dem Programm verbundene Belastung auf sich zu nehmen.

IN DIE MAHLZEITEN DER SCHULKANTINE AUFGENOMMENE MILCHERZEUGNISSE

- 44.** Wenn die Subvention für Erzeugnisse geleistet wird, die im Rahmen der Mahlzeiten einer Schulkantine verwendet werden, entfallen die meisten Verwaltungskosten, da das Programm in die laufende Verwaltung der Schulkantine einfließt. Diese Feststellung bedeutet unabhängig vom negativen Urteil über die Wirksamkeit der Subventionierung von Schulkantinen (siehe Ziffern 47-50), dass lediglich der Zeitaufwand für die Erstellung des Beihilfeantrags als Kostenfaktor zu berechnen ist. Paradoxerweise wird selbst diese einzige verwaltungstechnische Belastung nur schlecht akzeptiert und kann sich noch als Hindernis für die Annahme der Regelung erweisen.

³⁰ Auszug aus der Bewertung aus dem Jahr 1999 zur schwachen Wirkung des Preisfaktors: Der Preis scheint kein ausschlaggebender Faktor für die Abnahme von Milch und Milcherzeugnissen durch die Verbraucher einschließlich der Schüler zu sein. (...) Daraus ist zu schließen, dass der vorrangige Umsetzungsmechanismus der Schulmilchregelung (subventionierter Preis) auf einem Faktor fußt, der den Verbrauch von Milch und Milcherzeugnissen nur geringfügig beeinflusst. Dies bedeutet, dass ihre tatsächliche Wirkung auf den Verbrauch vermutlich sehr gering ist.

³¹ Auszüge aus den Bewertungen der Jahre 1999 und 2005, die den mit der kostenpflichtigen Abgabe verbundenen Verwaltungsaufwand veranschaulichen:
— Wir stellen außerdem fest, dass die EU-Schulmilchregelung nicht wirksam ist. Gemeinsam machen die Maßnahme und die nationale Ergänzung in England jährlich Ausgaben in Höhe von etwa 7,2 Millionen GBP aus und sind mit geschätzten Verwaltungskosten in Höhe von 5 Millionen GBP für die Schulen und 831 000 GBP für die für Bildung zuständigen lokalen Behörden und die RPA (Agentur für Zahlungen für den ländlichen Bereich) verbunden. (...) Wir empfehlen, die Milch im Rahmen dieser Programme kostenlos anstatt verbilligt abzugeben, da die Verwaltung

von Programmen, bei denen die Lehrer nicht zur Kontrolle der Zahlungen der Eltern verpflichtet sind, sicher mit weniger Kosten verbunden ist.

— Teilweise wird die Ansicht vertreten, dass die mit der Maßnahme verbundenen verwaltungstechnischen und finanziellen Verpflichtungen ihre Umsetzung auf der Ebene der Schulen gebremst haben. Dabei ist insbesondere der für die Umsetzung und Verwaltung der Schulmilchregelung notwendige Zeitaufwand zu nennen.

45. Mehr noch als die Komplexität der Verfahren ist es die geringe Höhe der Beihilfe, die diese Formalitäten in den Augen der meisten Antragsteller und insbesondere der kleinsten Einrichtungen unverhältnismäßig erscheinen lässt (siehe **Kasten 8**). Der absolute Wert dieser Beihilfe wird insbesondere deshalb als besonders gering empfunden, weil die Beihilfe nicht mit dem Preis der Milcherzeugnisse, sondern mit dem Gesamtbudget verglichen wird, bei dem sie nur einen sehr geringen Anteil ausmacht (weniger als 1 % bei Schulkantinen und im Vergleich mit dem Gesamtbudget einer eigenständigen privaten Einrichtung oder eines Kindergartens sogar noch wesentlich weniger).

DIE DIREKTE WIRKUNG DER AUSGABEN IM RAHMEN DES PROGRAMMS „SCHULMILCH“ WIRD DURCH EINEN ERHEBLICHEN MITNAHMEEFFEKT EINGESCHRÄNKT³²

46. Unabhängig von der Art der Abgabe kann die Milchsubvention für alle beihilfefähigen Erzeugnisse vergeben werden, und es gibt keinen Mechanismus, um Zahlungen für Mengen, die von den Begünstigten auch ohne die Beihilfe auf jeden Fall verbraucht worden wären, einzuschränken. Die Prüfung zeigte, dass dieser Mitnahmeeffekt auf unterschiedliche Weise auftritt, je nachdem welche Art der Abgabe gewählt wurde.

³² Ein Mitnahmeeffekt tritt auf, wenn eine Beihilfemaßnahme einem Empfänger zugutekommt, der auch ohne die Beihilfe dieselbe Entscheidung getroffen hätte. In diesem Fall kann das Ergebnis nicht der Maßnahme zugeschrieben werden, und die diesem Begünstigten ausbezahlte Beihilfe erzielte keinerlei Wirkung. Der einen Mitnahmeeffekt erzeugende Ausgabenanteil ist daher von Natur aus unwirksam, da er nicht zum Erreichen der festgelegten Ziele beiträgt. Es ist naturgemäß schwierig, den Mitnahmeeffekt genau zu messen, da dies die Berücksichtigung einer hypothetischen Situation verlangt, in der die öffentliche Beihilfe nicht vorhanden ist.

KASTEN 8

GERINGE ATTRAKTIVITÄT DER BEIHILFE FÜR DIE SCHULKANTINEN

In Frankreich erhalten 70 % der 11 000 Antragsteller durchschnittlich etwa 300 Euro im Jahr.

Von den zahlreichen befragten Personen, die aussagten, dass eine Beihilfe in dieser Größenordnung nicht ausreiche, um sie zu einer Änderung ihrer Gewohnheiten zu bewegen, erklärte einer der befragten Schulleiter beispielsweise Folgendes: „Ich erhalte kaum mal 200 Euro im Jahr. Sie glauben doch nicht im Ernst, dass ich für diesen Betrag meine Zeit damit verschwende, ein Falblatt zu lesen.“

Obwohl alle Schulkantinen beihilfefähige Milcherzeugnisse verwenden, für die sie den Mindestbeihilfebeträg erhalten könnten, ohne weitere Mühen als die Beantragung auf sich zu nehmen, stellen nur 60 % der Einrichtungen in Frankreich einen Beihilfeantrag, und in Italien sind es kaum 15 %.

IN DIE MAHLZEITEN DER SCHULKANTINE AUFGENOMMENE MILCHERZEUGNISSE

47. Die Prüfung zeigte, dass die Auszahlung einer Beihilfe für in Mahlzeiten von Schulkantinen enthaltene Erzeugnisse systematisch mit einem Mitnahmeeffekt verbunden ist. Insbesondere wurde Folgendes festgestellt:
- a) Obwohl eine typische Schulkantinenmahlzeit oft Milch-erzeugnisse enthält (und dies sogar verpflichtend sein kann), ist derzeit kein Instrument vorhanden, mit dem verhindert würde, dass die Schulkantinen Beihilfen für Erzeugnisse erhalten, die sie ohnehin verwendet hätten.
 - b) Es gab keinerlei Anzeichen dafür, dass die Beihilfe die Menge der in die Mahlzeiten aufgenommenen Milch-erzeugnisse beeinflusst hätte.
 - c) Fast alle vor Ort befragten Verantwortlichen räumten ausdrücklich ein, dass die Beihilfe keinerlei Einfluss auf die Menge der an die Schüler ausgegebenen Milcherzeugnisse hatte (siehe **Kasten 9**).

KASTEN 9

BEISPIELE FÜR AUSSAGEN DER ZUM SCHULMILCHPROGRAMM BEFRAGTEN SCHULKANTINENLEITER

„Die Zusammenstellung unserer Mahlzeiten wird nicht durch die europäische Beihilfe beeinflusst. (...) Das ist keine Meinung, das ist eine Tatsache.“ (Italien, Leiter des Cateringunternehmens, das die Schulkantinen in einer der größten Städte des Landes beliefert)

„Ich habe bei der Ausarbeitung des Speiseplans noch nie an das Schulmilchprogramm der EU gedacht.“ (Schweden, Vertreter eines Cateringunternehmens, das für mehrere Schulen in der Stadt Beihilfen erhält)

„Die europäische Beihilfe hat keinerlei Einfluss auf die Speisepläne.“ (Italien, Vertreter einer Einrichtung, die direkte Beihilfen erhält)

In Frankreich erklärten die Verantwortlichen einer im Genehmigungsverfahren befindlichen Krippe, dass sie Gelder beziehen wollten, die ihnen aufgrund ihrer gewöhnlichen Praktiken zustünden, d. h. für Erzeugnisse, die sie bereits einkauften, ehe sie von der Beihilfe erfuhren.

Bei einem anderen Antragsteller war der für die Ausarbeitung des Speiseplans der Schulkantine verantwortlichen Person nicht einmal bekannt, dass ihre Einrichtung bereits seit Jahren eine Beihilfe bezog.

- 48.** Die Schulkantinen erhalten also Beihilfen für Milcherzeugnisse, die sie ohnehin verwendet hätten, und werden nicht zu einer stärkeren Verwendung dieser Erzeugnisse ermutigt. Selbst in Schweden, wo die Lage offenbar am günstigsten ist³³, existierte die subventionierte Maßnahme (insbesondere Bereitstellung von Milchspendern zur Selbstbedienung in Schulkantinen) schon lange vor Einführung der europäischen Beihilfen. Der hohe Milchkonsum ist auf bereits vorhandene kulturelle Gewohnheiten zurückzuführen und daher nicht dem EU-Programm anzurechnen, das lediglich einen finanziellen Beitrag für Praktiken darstellt, die es nicht wirklich beeinflusst.
- 49.** Die Wirkung der den Schulkantinen überwiesenen Beihilfen ist daher gegenwärtig schwer auszumachen. Die Vor-Ort-Besuche ergaben, dass die Menge der von den Begünstigten konsumierten Milcherzeugnisse bestenfalls sehr geringfügig beeinflusst wird. Darüber hinaus ist die potenzielle Auswirkung der Beihilfen auf den von den Familien gezahlten Preis trotz diesbezüglicher Verordnungsvorschriften oft nicht nachprüfbar (siehe **Anhang II**) und wäre ohnehin unbedeutend.
- 50.** Dieselbe Feststellung gilt auch für Kindergärten und Krippen, zumal die *normale* Ernährung umso mehr Milcherzeugnisse enthält, je jünger die Kinder sind. In den Kinderkrippen in Frankreich (Kinder zwischen 0 und 3 Jahren) beispielsweise werden Milcherzeugnisse ohnehin als Pflichtbestandteil des Ernährungsplans angesehen.

VERBILLIGTE ABGABE VON MILCH AUSSERHALB DER SCHULKANTINEN

- 51.** Angesichts der derzeitigen geringen Höhe der Beihilfe scheint die positive Wirkung sehr begrenzt zu sein. Die mit der EU-Beihilfe verbundene geringfügige Verringerung des Kaufpreises (siehe Ziffern 40 und 41) regt nicht nur kaum zur Teilnahme an, sondern kommt noch dazu hauptsächlich Begünstigten zugute, die auch ohne Beihilfe dieselbe Entscheidung getroffen hätten. Da die Beihilfe zu gering ist, um die Kaufentscheidungen erheblich zu beeinflussen³⁴ (siehe auch **Kasten 10**), kommt sie vorrangig Schülern zugute, die die Milch auch zu einem nicht subventionierten Preis gekauft hätten.

³³ Mehr als 90 % der Schulen erhalten die Beihilfe, deren Höhe etwa 120 cl pro Tag und an der Einrichtung eingeschriebenem Kind entspricht.

³⁴ Die infolge der Bewertung aus dem Jahr 1999 vorgenommene Senkung des Beihilfesatzes verstärkte die damals festgestellte Unwirksamkeit der Maßnahme, da das Potenzial der Regelung, die Entscheidungen der möglichen Antragsteller und Begünstigten zu beeinflussen, weiter reduziert wurde.

52. Zudem handelt es sich bei diesen Begünstigten ohnehin um die Schüler, die die subventionierten Erzeugnisse am wahrscheinlichsten auch außerhalb der Schule konsumieren. Ebenso wie die Beihilfe der Analyse in den einzelnen Mitgliedstaaten zufolge eher an Stellen fließt, wo der Bedarf am geringsten ist (siehe Ziffer 37), kommt sie beim Verkauf zu einem so geringfügig reduzierten Preis hauptsächlich Kindern zugute, die wahrscheinlich bereits am meisten Milcherzeugnisse konsumieren.

CASTEN 10

AUSZÜGE AUS DEN BEWERTUNGSBERICHTEN, DIE DEN GERINGEN EINFLUSS DER BEIHILFE AUF DIE VON DEN BEGÜNSTIGTEN KONSUMIERTEN MENGEN VERDEUTLICHEN

Bewertung des Vereinigten Königreichs aus dem Jahr 2005: Unsere bei Schulkindern durchgeführte Umfrage ergab nur wenige Hinweise darauf, dass die in der Schule konsumierte Milch zusätzlich zu anderenorts verbrauchter Milch konsumiert wurde. (...) Außerdem tranken manche Kinder sehr wenig Milch, unabhängig davon, ob ihre Schule an der Schulmilchregelung teilnahm oder nicht. (...) Unsere Studie erbrachte nur unzureichende Nachweise, dass die Teilnahme der Schulen an der EU-Schulmilchregelung den Gesamtmilchkonsum der Kinder beeinflusste. (...) Sowohl in den an der Maßnahme teilnehmenden als auch in den nicht teilnehmenden Schulen trank eine Minderheit der Schüler nur sehr wenig Milch. Die verfügbaren Belege deuten darauf hin, dass der auf die Teilnahme der Schulen an der Schulmilchregelung zurückzuführende Anstieg des Milchkonsums insbesondere bei Kindern festzustellen war, die unabhängig davon, ob ihre Schule an der Maßnahme teilnahm, eine große Menge Milch konsumiert hätten.

(...) Bei der Abgabe von qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln an Schüler zeigte sich, dass viele Eltern, die diese Art von Nahrungsmitteln nicht im Supermarkt kaufen möchten, auch nicht bereit sind, an der Schule für sie zu zahlen. Dasselbe Problem besteht bei der Milch, die die Schulen den Eltern im Rahmen der nationalen Ergänzung zum Kauf anbieten.

Bewertung aus dem Jahr 1999: Es gibt sehr wenige Belege für die Wirkung der Maßnahme auf die Verfügbarkeit von Milcherzeugnissen. (...) Während die Inanspruchnahme der Regelung hauptsächlich durch externe Faktoren beeinflusst wird, trägt die Regelung selbst nur in sehr begrenztem Umfang zur Steigerung des Produktangebots bei.

FÜR SCHULOBST FÜHRTE DIE KOMMISSION BEREITS LÖSUNGEN EIN, EBENSO WIE MANCHE MITGLIEDSTAATEN FÜR SCHULMILCH

MÖGLICHE LÖSUNGEN WURDEN VON DER KOMMISSION BEREITS BEI DER KONZEPTION DES SCHULOBSTPROGRAMMS BERÜCKSICHTIGT

- 53.** Bei der Konzeption des Programms „Schulobst“ wurden die geringe Attraktivität des Schulmilchprogramms und das Risiko des Mitnahmeeffekts von der Kommission zumindest teilweise berücksichtigt.

ORGANISATION DER ABGABE VON OBST AUSSERHALB DER SCHULKANTINEN

- 54.** Da die Subventionierung einer gleichzeitig mit den üblichen Schulmahlzeiten organisierten Abgabe von Obst den Feststellungen der Kommission zufolge ein Risiko für den Mehrwert des Programms darstellt³⁵, wurde diese Art der Abgabe durch starke Beschränkungen nahezu ausgeschlossen. In der Tat nahm keiner der Mitgliedstaaten diese Option in seine Strategie auf, und die Abgabe von Obst fand in allen beobachteten Fällen außerhalb der Schulkantinen statt.

HÖHERER BEIHILFESATZ UND ENTSCHEIDUNG FÜR DIE KOSTENLOSE ABGABE

- 55.** Der EU-Kofinanzierungssatz für das Schulobstprogramm liegt je nach Mitgliedstaat zwischen 50 % und 75 % und ist somit wesentlich höher als die Beihilfe für Milch.
- 56.** Auf dieser Grundlage wurde im Programm „Schulobst“ die kostenlose Abgabe als einziges Modell festgelegt (in der französischen Fassung der Schulobst-Verordnung wird im Übrigen der Begriff „*distribution*“ (Verteilung) verwendet, während in der Schulmilch-Verordnung von „*cession*“ (Abgabe) die Rede ist).

³⁵ „Damit der Mehrwert der (...) Schulobstprogramme gewährleistet ist, sollten die Mitgliedstaaten in ihrer Strategie erläutern, wie sie für den Mehrwert ihres Programms sorgen, insbesondere dann, wenn übliche Schulmahlzeiten zur gleichen Zeit verzehrt werden wie die im Rahmen ihrer Schulobstprogramme finanzierten Erzeugnisse“ (Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EG) Nr. 288/2009).

- 57.** Die Abgabe von Obst an Kinder ist daher grundsätzlich kostenlos, was zu einer nahezu systematischen Teilnahme derjenigen führt, denen die Abgabe angeboten wird. Mit der kostenlosen Abgabe kann die **relative** Bedeutung des Mitnahmeeffekts verringert werden, da zu den Begünstigten auch Kinder zählen, die nicht bereit gewesen wären, das Erzeugnis ohne Subvention zu kaufen. Zudem wird auf diese Weise die Aufgabe der Schulen vereinfacht, da das Einsammeln des Geldes bei den Familien entfällt.
- 58.** In den meisten Mitgliedstaaten ist die Abgabe von Obst auch für die Schulen nicht mit Kosten verbunden, da die EU-Kofinanzierung durch direkt an den Lieferanten gezahlte nationale Mittel ergänzt wird. Die Schulen erhalten also kostenfreie Lieferungen und müssen keinen Vorschuss leisten. In Italien war es mithilfe von Ausschreibungsverfahren nach dem Prinzip „alles inklusive“ (einschließlich der direkten Abgabe in den Schulklassen und der Organisation flankierender Maßnahmen) sogar möglich, den Schulen sämtliche Verwaltungsaufgaben abzunehmen. So wird die Teilnahme der Schulen nur noch durch die zur Verfügung stehenden Finanzmittel eingeschränkt.
- 59.** In Frankreich hingegen wurden keine nationalen Mittel bereitgestellt, sodass die Teilnahme der Einrichtungen davon abhängt, ob sie lokale Finanzmittel beschaffen können. In der Praxis konnte diese Bedingung nur sehr selten erfüllt werden, was sich bislang in einer sehr geringen Anzahl von Antragstellern niederschlägt (siehe **Anhang IV**).

MANCHE MITGLIEDSTAATEN HABEN AUCH BEREITS FÜR SCHULMILCH EIN MODELL DER KOSTENLOSEN ABGABE AUSSERHALB DER SCHULKANTINEN EINGEFÜHRT

- 60.** Obwohl in Frankreich die EU-Beihilfe hauptsächlich an Schulkantinen vergeben wird, entschieden die französischen Behörden, die nationale Ergänzung für eine kostenlose Abgabe außerhalb der Schulkantinen zur Verfügung zu stellen. Dies wurde ausdrücklich damit begründet, dass mit der nationalen Ergänzung eine tatsächliche Wirkung gewährleistet werden sollte, die den Behörden zufolge mit der Subventionierung der Schulkantinen nicht erreicht werden kann.

- 61.** In Polen und im Vereinigten Königreich wird die EU-Beihilfe in Verbindung mit nationalen Mitteln eingesetzt, sodass anstelle der verbilligten Abgabe von Milch eine kostenlose Abgabe außerhalb der Schulkantinen an eine noch größere Anzahl von Begünstigten eingeführt werden konnte (Primarschulklassen in Polen, Kinder unter fünf Jahren im Vereinigten Königreich).
- 62.** Mit diesem Modell, das wesentlich attraktiver als die verbilligte Abgabe ist, wird eine eindeutig höhere Teilnahme gewährleistet (siehe **Kasten 11**). Außerdem wird das Problem des mit der verbilligten Abgabe von Milch verbundenen Mitnahmeeffekts erheblich verringert, da nahezu alle Kinder, denen die Abgabe angeboten wird, erreicht werden können und nicht nur Kinder, die die Milch auch ohne Subvention gekauft hätten.

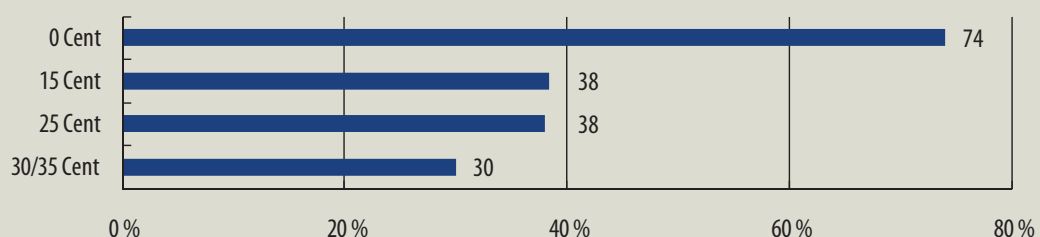
KASTEN 11

WIRKUNG DER KOSTENLOSEN ABGABE

- Im Vereinigten Königreich zeigte eine Studie, dass die Teilnahme der Schüler erheblich zurückging, sobald die Abgabe nicht mehr kostenlos erfolgte (*Quelle*: wichtigster Akteur des Programms im Vereinigten Königreich für Primar- und weiterführende Schulen). Geprüft wurde auch eine Einrichtung, die am *Nursery Milk Scheme* (Milchprogramm für Kindergärten (NMS)), ein für Kinder im Alter von bis zu fünf Jahren kostenloses nationales Programm) sehr stark beteiligt war, an der aber keines der älteren Kinder zur Teilnahme bereit war. Zudem konnte beobachtet werden, dass manche Einrichtungen nicht zur Verwaltung einer kostenpflichtigen Abgabe bereit waren und ihre Teilnahme auf die Altersstufen beschränkten, die für eine kostenlose Abgabe infrage kamen.
- In Polen stieg infolge des Übergangs zur kostenlosen Abgabe in Grundschulen im Schuljahr 2007/2008 die Zahl der teilnehmenden Primarschulen auf mehr als das Doppelte und die Anzahl der teilnehmenden Kinder auf mehr als das Vierfache.
- Eine in Deutschland durchgeführte Studie zeigt, dass sich selbst erhebliche Unterschiede beim Kaufpreis (30/35 Cent gegenüber 15 Cent) nur wenig auf die Teilnahme auswirken. Lediglich wenn die Abgabe kostenlos erfolgt, wirkt sich dies tatsächlich anders aus (siehe **Abbildung 5**).

ABBILDUNG 5

EINFLUSS VON PREISÄNDERUNGEN AUF DIE TEILNAHME DER SCHÜLER AN DEN BETREFFENDEN SCHULEN



Quelle: Behörden aus Nordrhein-Westfalen.

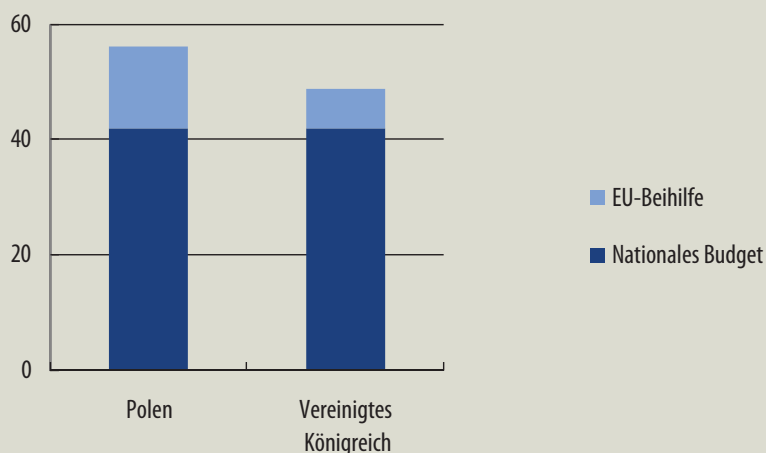
63. Sowohl in Polen als auch im Vereinigten Königreich ist die kostenlose Abgabe jedoch von der Bereitstellung umfangreicher nationaler Mittel abhängig (siehe **Abbildung 6**), und die EU-Subvention deckt nur einen sehr bescheidenen Anteil der Gesamtkosten ab³⁶. In Anbetracht der derzeitigen Höhe der EU-Beihilfe kann die kostenlose Abgabe daher gegenwärtig nicht als direkte Errungenschaft des europäischen Programms angesehen werden³⁷. Das Beispiel dieser beiden Mitgliedstaaten zeigt jedoch, in welchem Umfang Finanzmittel bereitgestellt werden müssen, um ein Modell der kostenlosen Abgabe einzurichten.

³⁶ Dies ist auch bei der kostenlosen Abgabe in Frankreich der Fall, wobei diese auf wesentlich niedrigerem Niveau umgesetzt wird, da der absolute Wert der entsprechenden nationalen Mittel wesentlich geringer ist.

³⁷ Im Vereinigten Königreich wurde die kostenlose Abgabe (NMS) bis 2008 ausschließlich vom britischen Gesundheitsministerium finanziert. Erst seit 2008 wird infolge einer Entscheidung der britischen Behörden ein Teil der Kosten dieser nationalen Politik durch die EU-Beihilfe gedeckt.

ABBILDUNG 6

BEREITSTELLUNG NATIONALER MITTEL IN DEN BEIDEN MITGLIEDSTAATEN, DIE SICH AM STÄRKSTEN FÜR DIE KOSTENLOSE MILCHABGABE EINSETZTEN (MILLIONEN EURO; JAHR 2008/2009)



Quelle: Haushaltsangaben der Mitgliedstaaten.

WEITERE BEI DER PRÜFUNG FESTGESTELLTE VORBILDICHE VERFAHRENSWEISEN, DIE ZUR VERSTÄRKUNG DER TEILNAHME AM PROGRAMM UND SEINER WIRKSAMKEIT BEITRAGEN

- 64.** Bei der Prüfung wurde auch eine Reihe örtlicher Faktoren und Entscheidungen beobachtet, die eine Reduzierung der Verwaltungskosten ermöglichten und dazu beitrugen, die Teilnahme am Programm und seine Wirksamkeit zu verstärken. Dazu zählten insbesondere:
- a) Inanspruchnahme der in der Verordnung angeführten Möglichkeiten für eine Vereinfachung der Erstellung und Kontrolle der Beihilfeanträge (insbesondere die Möglichkeit, bei Berechnungen bestimmte Pauschkoeffizienten zu verwenden);
 - b) Konzentration der Maßnahme auf Antragsteller, die eine kritische Größe aufweisen (wodurch der Verwaltungsaufwand proportional verringert wird und womöglich sogar spürbare größenbedingte Einsparungen erzielt werden können);
 - c) Einbeziehung privater Akteure, die verwaltungstechnische oder logistische Aufgaben ganz oder teilweise übernehmen³⁸, wobei sie ein direktes Interesse an der Förderung der Teilnahme haben.

³⁸ Die Vergabe der Verwaltungsaufgaben an ein Unternehmen führt nicht zur Vermeidung der diesbezüglichen Kosten, sondern lediglich zu ihrer Auslagerung. In einem solchen Fall nehmen es die britischen Behörden in Kauf, dass das externe Unternehmen einen Betrag in Rechnung stellt, der doppelt so hoch wie die EU-Beihilfe ist. Durch eine solche Auslagerung werden jedoch i) sehr wahrscheinlich erhebliche größenbedingte Einsparungen bei den Verwaltungskosten erzielt und ii) die Entscheidungsträger von einer Aufgabe befreit, aufgrund deren sie andernfalls womöglich auf die Teilnahme ihrer Einrichtung verzichten würden.

DIE BEDEUTUNG DER ERZIEHERISCHEN ZIELE MUSS NOCH BESTÄTIGT WERDEN

- 65.** Jenseits der direkten Wirkung der Abgabe von Milch oder Obst haben beide Programme das erzieherische Ziel, die Ernährungsgewohnheiten langfristig zu beeinflussen. Dieses Ziel wird in den beiden Programmen jedoch auf sehr unterschiedliche Weise berücksichtigt, und seine Bedeutung muss noch bestätigt werden.

ERZIEHERISCHE ZIELE WERDEN IM SCHULMILCHPROGRAMM NUR SEHR WENIG BERÜCKSICHTIGT, SODASS EINE ERHEBLICHE LANGFRISTIGE WIRKUNG NICHT SEHR WAHRSCHEINLICH IST

DIE ERZIEHERISCHE WIRKUNG EINER SUBVENTIONIERTEN ABGABE HÄNGT VON DEREN WAHRNEHMBARKEIT AB, DIE ABER NICHT IMMER GEGEBEN IST

- 66.** Die subventionierte Abgabe trägt prinzipiell allein durch ihr Vorhandensein dazu bei, eine Aussage über den dem Erzeugnis zugeschriebenen Wert zu verbreiten. Damit dies geschieht, muss die Abgabe jedoch wahrnehmbar sein.

- 67.** Diese Wahrnehmbarkeit konnte bei den meisten beobachteten Maßnahmen zur Abgabe von Milch außerhalb der Schulkantine bestätigt werden und war auch durch die Verwendung von Milchspendern in schwedischen Schulkantinen gewährleistet. In anderen Fällen hingegen war weder die Subvention noch das abgegebene Erzeugnis hinreichend wahrnehmbar.
- 68.** So wird zum Beispiel die in den Schulläden verkaufte Milch (Deutschland) nicht ausreichend zur Geltung gebracht und ihr Absatz durch den gemeinsamen Verkauf mit anderen Erzeugnissen (Erfrischungsgetränke, Chips, Süßigkeiten) beeinträchtigt. Daher ist die Milch in diesem Fall nicht in gleicher Weise wahrnehmbar wie bei einer gesonderten Abgabe.
- 69.** Auch bei der Subventionierung von in Mahlzeiten der Schulkantinen aufgenommenen Milcherzeugnissen kommt das Konzept der Abgabe nicht mehr zum Tragen, und die erzieherische Wirkung nimmt ab. Auf diese Schwachstelle hat die Kommission ausdrücklich hingewiesen und daraufhin den Versuch unternommen, die Verwendung der Beihilfe für Schulkantinen zu beschränken³⁹. Diese Beschränkung stellt zwar eine positive Entwicklung dar, reicht jedoch nicht aus, um das tatsächliche Erreichen der erzieherischen Ziele der Beihilfe zu gewährleisten.

³⁹ Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008: „(...) scheint dies keine wirksame Methode zu sein, um die erzieherischen Ziele der Beihilferegelung zu erreichen. Für die Zubereitung von Schulmahlzeiten sollten daher entsprechende Beschränkungen gelten.“ Artikel 5 Absatz 4 derselben Verordnung untersagt daher die Verkochung, damit das Milcherzeugnis sichtbar bleibt und von den Kindern erkannt werden kann.

Im Rahmen des Schulmilchprogramms subventionierte Mahlzeit mit Butternudeln (Parmesansoße)



Quelle: Italienische Schulkantine.

70. Zum einen wird das Erzeugnis nicht in seiner ursprünglichen Form angeboten und per se weniger hervorgehoben als bei einer Einzelabgabe⁴⁰. Zum anderen sind sich die Begünstigten der Existenz des Programms und somit des dem Erzeugnis zugeschriebenen besonderen Wertes in der Regel gar nicht bewusst⁴¹. In Frankreich und in Italien war sogar einigen befragten Schulleitern nicht bekannt, dass ihre Schulkantine subventioniert wurde.

FEHLEN FLANKIERENDER ERZIEHERISCHER MASSNAHMEN

71. Selbst wenn die Bedingung der Wahrnehmbarkeit erfüllt ist, wird der Abgabemechanismus allein nicht als ausreichend angesehen, um das erzieherische Ziel auf zufriedenstellende Weise zu erreichen.
72. In der Bewertung aus dem Jahr 1999 wurde bereits auf die erzieherischen Schwachstellen einer Regelung hingewiesen, die lediglich Preisreduzierungen bietet und keinerlei Absatzförderungs- oder Erziehungsmaßnahmen enthält⁴². Auch in der Bewertung des Vereinigten Königreichs aus dem Jahr 2005 wurde auf diesen Punkt eingegangen⁴³. Zahlreiche im Rahmen der Prüfung befragte Personen bestätigten diese Analyse und betonten insbesondere, dass der Hauptgrund für den begrenzten Milchkonsum (zumindest als Getränk) von Jugendlichen ein Imageproblem sei; dieser Aspekt wurde bei der Konzeption des Programms nicht berücksichtigt.
73. Trotz dieser Feststellungen behandelt die Verordnung (EG) Nr. 657/2008 nur die Bereitstellung der Erzeugnisse; flankierende Maßnahmen werden weder verbindlich vorgeschrieben noch wird dazu angeregt. Daher wurden von keinem der besuchten Mitgliedstaaten derartige Bestimmungen eingeführt, und keine der besuchten Einrichtungen hatte spezifische flankierende Maßnahmen eingerichtet oder profitierte von solchen Maßnahmen.

⁴⁰ Die Bewertung aus dem Jahr 1999 enthält diesbezüglich folgende Aussage: Wenn die Milch als Ergänzungsprodukt verbraucht wird, wird die Wirksamkeit der Subventionsregelung noch weiter verringert.

⁴¹ Die Verordnungen der Kommission (Milch und Obst) schreiben nun das Anbringen eines Posters am Eingang jeder teilnehmenden Einrichtung vor. Diese Bestimmung leistet zweifelsohne einen positiven Beitrag, ihre Wirkung bleibt jedoch begrenzt.

⁴² Die Maßnahme trug wahrscheinlich nur sehr wenig dazu bei, den Nährwert der Milcherzeugnisse besser bekannt zu machen. Dies ist jedoch nicht überraschend in Anbetracht der Tatsache, dass die Schulmilchregelung kein Instrument zur Finanzierung von Absatzförderungsaktivitäten umfasst und im Wesentlichen eine Maßnahme der Preissubventionierung darstellt.

⁴³ Die Schulmilchregelung könnte Eltern und Kindern nützliche Informationen liefern. Täglich Lieferwagen in Schulen zu schicken und die Lehrer mit der Kontrolle der Zahlungen der Eltern zu beauftragen, scheint jedoch eine kostensspielige Methode zur Verbreitung von Informationen.

- 74.** In diesem Zusammenhang ist einzuräumen, dass es auch außerhalb des Programms „Schulmilch“ Absatzförderungsmaßnahmen gibt. Neben der bereits erwähnten Kampagne „Die Geschmacksbande“⁴⁴ kofinanziert die Kommission im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates⁴⁵ Absatzförderungsmaßnahmen, von denen ein kleiner Teil Milcherzeugnisse betrifft und an Kinder gerichtet ist⁴⁶. Weitere Beispiele für zweifelsohne positive Maßnahmen konnten auch in einigen Mitgliedstaaten festgestellt werden. Da solche Maßnahmen in der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 jedoch weder vorgeschrieben noch angeregt werden, erfolgen sie weitgehend unabhängig vom Schulmilchprogramm und können ihm nicht zugeschrieben werden.

KEINE ANZEICHEN FÜR EINE LANGFRISTIGE WIRKUNG AUF DIE ERNÄHRUNGSGEWOHNHEITEN

- 75.** In Ermangelung spezifischer Instrumente gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach mehreren Jahrzehnten der Durchführung keinen Hinweis auf eine langfristige Wirkung des Schulmilchprogramms auf die Ernährungsgewohnheiten der Begünstigten. Wie in der britischen Bewertung aus dem Jahr 2005 bereits zum Ausdruck gebracht wurde, lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob mit dem Schulmilchprogramm dauerhafte Gewohnheiten des Milchkonsums geschaffen werden können.
- 76.** In den Mitgliedstaaten, in denen diesbezügliche Daten verfügbar sind, ist im Gegenteil zu beobachten, dass die Teilnahme am Programm unter sonst gleichen Bedingungen mit dem Alter erheblich zurückgeht. Das Programm erzielt in der Grundschule mittelfristig keine ausreichende Wirkung, um eine zufriedenstellende Teilnahme im Laufe der Folgejahre zu gewährleisten. Ein Instrument, dessen Begünstigte nicht mittelfristig gebunden werden können, kann höchstwahrscheinlich erst recht keinen erheblichen Einfluss auf ihre langfristigen Gewohnheiten ausüben.

⁴⁴ Siehe die Internetseite http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/about/index_de.htm, die einen Link zum Milchprogramm „Drink it up“ enthält: (http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/for_adults_de.htm).

⁴⁵ Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates vom 17. Dezember 2007 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern (ABl. L 3 vom 5.1.2008, S. 1) (Haushaltslinie 05 02 10 01).

⁴⁶ Es konnten einige wenige Beispiele für ausdrückliche Bezugnahmen auf das Schulmilchprogramm ermittelt werden; diese Ausnahmefälle stellen dennoch einen Fortschritt dar, denn in der Bewertung aus dem Jahr 1999 war das völlige Fehlen von Synergien festgestellt worden: Die wesentlichen Ergebnisse der Studie zeigen, dass in kaum einer Kampagne zur Absatzförderung von Milcherzeugnissen in der EU auf die Schulmilchregelung Bezug genommen wird.



Quelle: www.drinkitup.europa.eu

BESSERE BERÜCKSICHTIGUNG ERZIEHERISCHER ZIELE BEIM OBSTPROGRAMM

- 77.** Es ist zwar noch zu früh, um die langfristige Wirksamkeit des Programms „Schulobst“ zu beurteilen, doch besteht zwischen den erzieherischen Zielen und dem gewählten Ansatz eine größere Kohärenz.
- 78.** Zum einen war die Abgabe von Obst in den während der Prüfung beobachteten Fällen deutlich wahrnehmbar, sodass wahrscheinlich eine erzieherische Wirkung erzeugt werden konnte. Neben der auf die Neuheit des Programms zurückzuführenden Begeisterung war die Wahrnehmbarkeit durch die einzeln und außerhalb der Schulkantinen organisierte Abgabe gewährleistet (siehe Ziffer 54).
- 79.** Zum anderen wurde bereits bei der Konzeption des Schulobstprogramms im Gegensatz zum Schulmilchprogramm die gewünschte erzieherische Dimension einbezogen, indem spezifische Maßnahmen vorgesehen wurden. So wird in der Verordnung der Kommission betont, dass „Schulobstprogramme (...) nur dann wirksam sein [können], wenn sie durch flankierende Maßnahmen ergänzt werden“⁴⁷ und – auch wenn keine Finanzmittel für sie vorgesehen sind – die Auszahlung der Beihilfe verpflichtend an die Einrichtung solcher Maßnahmen geknüpft.

⁴⁷ Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EG) Nr. 288/2009.

KASTEN 12

BEISPIELE FÜR BEI DER PRÜFUNG UNTERSUCHTE FLANKIERENDE MASSNAHMEN

- Wanderausstellung, um Schüler über Obst und Gemüse zu informieren
- Interaktiver Informationsstand im Eingangsbereich der Einrichtung
- Für Eltern organisierte Diskussionsveranstaltungen mit Ärzten und Ernährungswissenschaftlern
- Gemüsegarten auf dem Schulgelände
- Unterrichtsmaterial für Lehrer

- 80.** Mit demselben Ziel werden mit den Absatzförderungsmaßnahmen der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 Synergien angeregt, indem eine zusätzliche Kofinanzierung⁴⁸ angeboten wird, die das Milchprogramm nicht erlaubt.
- 81.** Die Prüfung zeigte jedoch, dass wegen der potenziellen Kosten einer Aufstellung flankierender Maßnahmen, fehlender spezifischer Finanzmittel und der schwierigen Bestimmung, was unter einer angemessenen flankierenden Maßnahme zu verstehen ist, Instrumente mit unterschiedlich ehrgeizigen Zielsetzungen eingeführt wurden (siehe **Kasten 13**). Die Wirksamkeit der erzieherischen Maßnahmen, die derzeit eingerichtet werden, muss sich daher in der Zukunft noch bestätigen.

⁴⁸ „In Bezug auf die Absatzförderungsmaßnahmen für frisches Obst und Gemüse wird der Absatzförderung, die sich an Kinder in öffentlichen Schulen richtet, eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt.“ (Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 3/2008). „Der in Unterabsatz 1 genannte Satz beträgt 60 % für die Absatzförderungsmaßnahmen für Obst und Gemüse, die sich an Kinder in öffentlichen Schulen in der Gemeinschaft richten.“ (Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 3/2008).

KASTEN 13

VIELFALT DER ZUM ZEITPUNKT DER PRÜFUNG BEREITS EINGERICHTETEN FLANKIERENDEN MASSNAHMEN

In Italien wurde vom ersten Jahr an ein ehrgeiziges System eingerichtet, in dessen Rahmen die flankierenden Maßnahmen auf regionaler Ebene von für die Abgabe verantwortlichen Erzeugerorganisationen durchgeführt werden.

In Deutschland und in Frankreich hatten die besuchten Einrichtungen erzieherische Begleitaktivitäten zu den Themen Obst und Gemüse und Ernährung im Allgemeinen organisiert. Allerdings beruhten diese Aktivitäten zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich auf dem guten Willen von Einzelpersonen auf örtlicher Ebene, insbesondere da kein Kontrollsystem vorhanden war.

In Polen waren in den besuchten Einrichtungen noch keine erzieherischen Begleitaktivitäten eingeleitet oder geplant worden (gemäß den in der Verordnung vorgesehenen Übergangsbestimmungen waren diese Maßnahmen im ersten Jahr fakultativ, die nationalen Behörden hatten sich aber selbst dazu verpflichtet, die Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt zu beginnen).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 82.** Nach den sehr negativen Schlussfolgerungen einer externen Bewertung entschied der Rat im Jahr 1999 entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission, das Programm „Schulmilch“ weiterzuführen (siehe Ziffern 20-23). Der Hof stellte fest, dass 10 Jahre nach dieser Entscheidung und trotz einiger Verbesserungen keine wirkliche Lösung herbeigeführt wurde, um die seinerzeit festgestellten grundlegenden Schwachstellen zu beheben.
- 83.** Die Wirksamkeit des Programms „Schulmilch“ ist bis heute sehr gering:
- a) Bezüglich der kurzfristig erwarteten Wirkung (Bereitstellung der Milch in Schulen) stellt der Hof fest, dass das Schulmilchprogramm nur zu wenigen konkreten Ergebnissen führte:
 - i) Insbesondere aufgrund der geringen Höhe des Beihilfesatzes weist das Programm nach wie vor nur eine relativ geringe Attraktivität auf und erzeugt daher größtenteils nur einen Mitnahmeeffekt. Die subventionierten Erzeugnisse würden meistens entweder sowieso in die Mahlzeiten der Schulkantinen aufgenommen oder von den Empfängern wahrscheinlich auch ohne Beihilfe gekauft (siehe Ziffern 38-52).
 - ii) Aus der Prüfung ging hervor, dass mit der in manchen Mitgliedstaaten durchgeführten kostenlosen Abgabe eine zufriedenstellendere Wirkung erzielt wird. Diese kostenlose Abgabe erfolgt jedoch gegenwärtig im Rahmen kostenintensiver nationaler Programme, zu denen die EU-Mittel nur am Rande beitragen (siehe Ziffern 60-63).
 - b) Bezüglich der langfristig erwarteten Wirkung (Erziehung) stellt der Hof fest, dass die festgelegten erzieherischen Ziele bei der gegenwärtigen Maßnahme nicht ausreichend berücksichtigt werden. Insbesondere ist nicht immer gewährleistet, dass die Erzeugnisse wahrnehmbar abgegeben werden, und es wurden keine zusätzlichen, auf den erzieherischen Aspekt ausgerichteten Maßnahmen eingeführt (siehe Ziffern 66-75).

84. Der Hof stellte dagegen fest, dass die meisten Schwachstellen des Schulmilchprogramms von der Kommission ermittelt und zumindest teilweise bei der Ausgestaltung des Schulobstprogramms berücksichtigt wurden. In das neue Programm wurden insbesondere ein einheitliches Modell für die kostenlose Abgabe außerhalb der Schulkantinen aufgenommen (siehe Ziffern 53-59) und Maßnahmen eingerichtet, die den erzieherischen Zielen Rechnung tragen (siehe Ziffern 77-81). Diese Änderungen sind jedoch mit hohen Kosten verbunden, von denen ein erheblicher Anteil mit nationalen oder lokalen Mitteln gedeckt wird. Zwar ist es für eine endgültige Aussage über die tatsächliche Wirksamkeit dieses neuen Programms noch zu früh, doch scheint es wesentlich geeigneter zu sein, wirksam zu den kurz- und langfristigen Zielen beizutragen. Insofern liefert es mögliche Anhaltspunkte für die Verbesserung des Schulmilchprogramms.
85. Gleichwohl stellt der Hof fest, dass in Anbetracht der derzeitigen Ausgabenhöhe bei beiden Programmen lediglich eine begrenzte Wirkung angestrebt werden kann. Dies trifft umso mehr zu, als keines der beiden Programme über einen Mechanismus verfügt, um die Beihilfe auf Zielgruppen mit vorrangigem Bedarf zu konzentrieren (siehe Ziffern 27-37). Für das Programm „Schulobst“ wurde eine Ausgabenobergrenze von 500 Millionen Euro anstatt der letztlich beschlossenen 90 Millionen Euro angestrebt. Die Kommission vertrat insbesondere die Ansicht, dass sich das Projekt zunächst beweisen sollte. Es ist daher noch zu früh, um diesen Aspekt erneut zu bewerten, da sich das Programm noch in der Anlaufphase befindet (siehe **Anhang IV**).

86. In diesem Zusammenhang spricht der Hof hauptsächlich folgende **Empfehlungen** aus:

- a) In Anbetracht der sehr begrenzten Wirksamkeit des Programms „Schulmilch“ sollte die Frage seiner Beibehaltung an die Bedingung geknüpft werden, dass es zur Ausbesserung der ermittelten Schwachstellen gründlich reformiert werden kann. Bei dieser Entscheidung sollte insbesondere auf den Nährwert des Erzeugnisses im Hinblick auf die Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit eingegangen werden. Im Falle einer gründlichen Reform sollten die im Folgenden aufgeführten Aspekte berücksichtigt werden.
- b) Damit das Programm „Schulmilch“ eine tatsächliche Wirkung hinsichtlich der in den Schulen konsumierten Milchmengen entwickeln kann, müsste der Beihilfebetrag pro Kilogramm deutlich angehoben werden, und zwar auf ein Niveau, das eine kostenlose Abgabe ermöglicht⁴⁹. Diese Empfehlung impliziert allerdings keine Erhöhung der EU-Ausgaben für dieses Programm, sondern vielmehr die Konzentration der Mittel auf eine eingeschränktere Zielgruppe; damit könnte zudem wirksam auf das Problem des Mitnahmeeffekts eingegangen werden. Die Zielgruppe müsste dabei entsprechend den zu ermittelnden Ernährungsbedürfnissen bestimmt werden.
- c) Für das Programm „Schulmilch“ sollten Maßnahmen getroffen werden, mit denen der insbesondere mit Schulkantinen verbundene Mitnahmeeffekt verringert und eine optimale Wahrnehmbarkeit des Programms gewährleistet wird.
- d) Im Hinblick auf die erzieherischen Ziele sollten die Rolle und die Bedeutung flankierender Maßnahmen bei beiden Programmen kohärenter bewertet werden. Falls die Bedeutung dieser Maßnahmen bestätigt wird, könnte erwogen werden, sie für eine EU-Kofinanzierung in Betracht zu ziehen.
- e) Die Abstimmung und die Synergien zwischen den beiden Programmen sollten verstärkt werden, um die allgemeine Kohärenz des Ernährungsansatzes und eine optimierte Verwaltung zu gewährleisten.

⁴⁹ Um eine solche kostenlose Abgabe zu ermöglichen, könnte eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten oder gar die Industrie erneut in Betracht gezogen werden.

87. Darüber hinaus spricht der Hof folgende **Empfehlungen** aus:

- a) Da bei beiden Programmen kein zufriedenstellendes System der Leistungsmessung vorhanden ist (siehe Ziffern 24-26), sollte das System zur Leistungsüberwachung verbessert werden, um den Anforderungen der Haushaltsordnung besser Rechnung zu tragen.
- b) Die Bemühungen zugunsten der Vereinfachung der Programme sollten fortgeführt und gute Praktiken für eine einfachere Umsetzung angeregt werden.
- c) Im Zuge dieser Vereinfachung und mit besonderem Augenmerk auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Kontrollen sollten so weit wie möglich Lösungen für die bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben hervorgehobenen Aspekte gefunden werden (siehe **Anhang II**).

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Olavi ALA NISSLÄ, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 13. Juli 2011 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

VERGLEICHENDE ÜBERSICHT ÜBER DIE PROGRAMME „SCHULMILCH“ UND „SCHULOBST“

		Schulmilch	Schulobst
Beihilfefähige Erzeugnisse		Milch und in der Verordnung aufgelistete Milcherzeugnisse (Milch, aromatisierte Milch, Joghurt, Käse usw.)	Obst und Gemüse (einschließlich verarbeiteten Erzeugnissen unter Ausschluss von Erzeugnissen mit Zusatz von Zucker, Fett, Salz oder Süßungsmitteln)
Ziele	Markt	Beitrag zur Stabilität des Marktes/zu den allgemeinen Zielen der GAP	
	Ernährung– Gesundheit	kurzfristig: Aufnahme gesunder Erzeugnisse in die Ernährung der Kinder langfristig: erzieherische Wirkung, Förderung künftiger gesunder Ernährungsgewohnheiten	
Funktionsweise des Programms		Finanzsubvention für die verbilligte (Milch) oder kostenlose (Obst) Abgabe in Schulen	
Zielgruppe		Schüler, die regelmäßig eine schulische Einrichtung besuchen	
Empfänger der Beihilfe		schulische Einrichtung, Lieferant, Schulträger oder zu diesem Zweck eingerichtete zwischengeschaltete Stelle Diese Antragsteller müssen im Vorfeld von den zuständigen nationalen Behörden zugelassen werden.	
Bekanntmachung		am Haupteingang der Einrichtung angebrachtes Poster	
Höhe der Beihilfe/ beihilfefähige Ausgaben		feste Beihilfebeträge, aufgeschlüsselt nach Erzeugniskategorien (Beispiel: 18,15 Euro/100 kg Milch)	Kofinanzierung (50 % bis 75 %) der Kosten für die verteilten Erzeugnisse (+ manche damit verbundene Kosten)
Finanzielle Beteiligung der Begünstigten?		Der Beihilfebetrag der EU ermöglicht lediglich die verbilligte Abgabe. Die beobachteten Fälle einer kostenlosen Abgabe beruhten auf zusätzlichen Finanzmitteln.	In der Verordnung wird eine kostenlose Abgabe vorgeschlagen, aber nicht ausdrücklich gefordert. Es wurde kein Fall der kostenpflichtigen Abgabe beobachtet, auch wenn in manchen Fällen die Eltern indirekt einen Teil der Kosten finanzierten.
Bereitstellung der Erzeugnisse		verbilligte Abgabe in den Schulklassen oder einem Schulladen kostenlose Abgabe in den Schulklassen in den Mahlzeiten der Schulkantinen enthaltene Milcherzeugnisse	kostenlose Abgabe außerhalb der Mahlzeiten (Die Abgabe in Schulkantinen wird nur genehmigt, wenn der Mitgliedstaat den Mehrwert dieser Methode nachweist. In der Praxis wurde kein solcher Fall festgestellt.)
Haushaltsobergrenze		keine Haushaltsobergrenze In Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 ist allerdings eine beihilfefähige Höchstmenge von 0,25 Litern pro Schultag und regelmäßig eingeschriebenen Schüler vorgesehen – eine Obergrenze, die von den Antragstellern in der Regel nicht erreicht wird.	90 Millionen Euro
Teilnahmebedingungen für die Einrichtung		nein	vom Mitgliedstaat vorgelegte nationale Strategie
Flankierende Maßnahmen		nein	Die Organisation und Finanzierung wird jedoch nicht durch das Programm abgedeckt.

ZUSAMMENFASSUNG DER DER KOMMISSION ÜBERMITTELTEN BEMERKUNGEN ZUR ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER AUSGABEN

SCHULMILCH

PROBLEME BEI DER AUSLEGUNG DER VERORDNUNG

1. **Beihilfefähigkeit von Kinderkrippen:** Aufgrund von Unterschieden bei der Übersetzung und Auslegung der Verordnung in den einzelnen Sprachen sind Kinderkrippen in Frankreich erst seit 2008 förderfähig¹, während sie in Italien und Polen von der Regelung ausgeschlossen sind, in Deutschland, Schweden und im Vereinigten Königreich jedoch für eine Förderung in Betracht kommen².

Obwohl sie in manchen Sprachfassungen eindeutig vorgesehen ist, ist die Förderfähigkeit der Krippen insofern widersprüchlich, als die Begünstigten im weiteren Verlauf des Texts als „Schüler“ bezeichnet werden, die „schulische Einrichtungen“ besuchen. In den besuchten Ländern entsprechen Krippen in der Regel nicht diesen Kriterien.

2. **Zulassung der Gemeinden als Schulträger:** In der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 sind vier Kategorien beihilfefähiger Antragsteller aufgelistet. Darunter sind Gemeinden, denen in zahlreichen Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle im Rahmen des Programms zukommt, unter Kategorie b zugelassen. Während die französische und italienische Fassung der vorherigen Verordnung eine wesentlich weiter gefasste Definition dieser Kategorie lieferten („*le pouvoir organisateur effectuant la demande d'aide*“, „*l'amministrazione responsabile*“), wurde der Begriff in der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 vereinheitlicht (im Deutschen wie schon zuvor „Schulträger“). In diesem Zusammenhang stellt sich nun die Frage, ob Gemeinden rechtlich in allen Mitgliedstaaten als „Schulträger“ betrachtet werden können.

¹ In der französischen Fassung der Verordnung wurde der zuvor verwendete Begriff „*écoles maternelles*“ (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 2707/2000 der Kommission (ABl. L 311 vom 12.12.2000, S. 37)) durch die Bezeichnung „*crèches ou autres établissements d'éducation préscolaire*“ (Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008) ersetzt.

² In den verschiedenen Sprachfassungen bleibt die an dieser Stelle in den Verordnungen verwendete Bezeichnung unverändert – „nursery“ (englisch), „scuole materne“ (italienisch), „przedszkola“ (polnisch), „Kindergarten“ (deutsch), „förskolor“ (schwedisch) –, jedoch führten Unterschiede in der Bedeutung des verwendeten Begriffs zu unterschiedlichen Anwendungen/Auslegungen.

3. **Wirkung des Beihilfebetrags in den Schulkantinen:** Gemäß der Verordnung hat der Mitgliedstaat sicherzustellen, „dass sich der Beihilfebetrag auf den von den Begünstigten gezahlten Preis niederschlägt“³. Diese Bestimmung erscheint notwendig, um zu gewährleisten, dass die Beihilfe auch tatsächlich der Zielgruppe der Begünstigten zugutekommt. Im Fall der Schulkantinen und Kindergärten, in denen die Begünstigten einen globalen Pauschalbetrag bezahlen, wird diese Verpflichtung jedoch in der Praxis nicht spezifisch überprüft bzw. ist häufig nicht überprüfbar.

4. **Organisation der Vor-Ort-Kontrollen durch die Mitgliedstaaten:** Derzeit läuft zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat ein Verfahren, in dem es darum geht, wie die in der Verordnung enthaltenen Bestimmungen zu Vor-Ort-Kontrollen auszulegen sind (insbesondere die Begriffe Ex-ante- und Ex-post-Kontrolle). Die Prüfung zeigte jedoch, dass dieser Aspekt auch von den anderen Mitgliedstaaten nicht einheitlich ausgelegt wird. Eine gemeinsame Konsultation erscheint daher notwendig, um die Verwendung eines einheitlichen Ansatzes zu gewährleisten. In Anbetracht der diesbezüglichen Ähnlichkeit beider Verordnungen betrifft dieser Aspekt auch das Obstprogramm.

BEISPIELE FÜR SPEZIFISCHE IN DEN BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN FESTGESTELLTE PROBLEME

5. Im Folgenden werden Beispiele für in den verschiedenen Mitgliedstaaten festgestellte Probleme aufgeführt:
 - a) Bei der Prüfung wurden Schwachstellen im Kontrollsystem eines der Mitgliedstaaten festgestellt. Zu einigen Kontrollen war keine Dokumentation verfügbar. In anderen Fällen ermöglichte die von den Inspektoren durchgeführte Arbeit keine detaillierte Kontrolle der angegebenen Mengen; zudem wurde bei der Prüfung ein Fall ermittelt, bei dem die angegebenen Mengen nicht belegt wurden.
 - b) In einem anderen Mitgliedstaat musste die rechtliche Grundlage für die Zulassung des Hauptantragstellers noch bestätigt werden, da dieser den in der Verordnung vorgesehenen formalen Bedingungen nicht direkt entspricht.

³ Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008.

- c) Die Beihilfeanträge der Einrichtungen und Gemeinden eines dritten Mitgliedstaats wurden oft auf der Grundlage von Einkaufsstatistiken erstellt, die im Allgemeinen von den Inspektoren nicht überprüft wurden. Darüber hinaus wurden die von nicht beihilfefähigen Begünstigten konsumierten Mengen manchmal auf subjektive und schwer zu kontrollierende Weise abgezogen.
- d) In einem anderen Mitgliedstaat hatten sich sieben der neun besuchten Einrichtungen nicht die Mühe gemacht, das in der Verordnung vorgeschriebene Informationsposter aufzuhängen.

MIT DEN BESTEHENDEN KONTROLLEN VERBUNDENER ARBEITSAUFWAND

- 6. In den meisten Fällen ist das angewendete System sowohl für die verwaltende Stelle als auch für die Antragsteller im Vergleich mit den oft sehr geringen Beihilfebeträgen mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden (siehe insbesondere Ziffern 42-45 und **Kasten 8**).
- 7. Für die festgestellten Probleme sollten daher unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Kontrollen und der rechtlichen Bestimmungen Lösungen gefunden werden.

SCHULOBST

- 8. Da die ersten Zahlungen für das Schulobstprogramm in den Mitgliedstaaten erst Anfang 2010 erfolgten, ist es noch zu früh, um die Wirksamkeit des Begleit- und Kontrollsystems zu bewerten. Es wurden jedoch einige spezifische Probleme hinsichtlich der Auslegung der Verordnung ermittelt, welche nachfolgend in den Ziffern 9-11 beschrieben werden.
- 9. **Finanzierung der flankierenden Maßnahmen, wenn sie Bestandteil des Obstlieferungsvertrags sind:** In einem der Mitgliedstaaten wurde das Programm mit einem Aufruf zur Angebotseinreichung umgesetzt, der flankierende Maßnahmen umfasste. Diese Maßnahmen sind zwar gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 288/2009 nicht für eine EU-Kofinanzierung zulässig, die Prüfung zeigte jedoch, dass sie einen erheblichen Teil des Auftragswerts ausmachten.

- 10. Schwierige Bestimmung, was sowohl quantitativ als auch qualitativ im Sinne der Verordnung unter angemessenen flankierenden Maßnahmen zu verstehen ist:** In keinem der drei weiteren besuchten Mitgliedstaaten war dieser Aspekt bereits näher behandelt bzw. der Rahmen für ein Kontrollsystem und diesbezügliche Sanktionen festgelegt worden.
- 11. Kofinanzierung von „Kosten“:** In der Verordnung ist die Kofinanzierung der Kosten für an die schulischen Einrichtungen gelieferte Erzeugnisse vorgesehen. Diese Definition ist direkt anwendbar, wenn die Beihilfe dem Ankäufer ausgezahlt wird (Schule oder Gemeinde; in Frankreich eingesetztes Modell). Wird die Beihilfe jedoch dem Lieferanten ausgezahlt (Deutschland, Italien und Polen), ist der in der Verordnung (EG) Nr. 288/2009 verwendete Begriff „Kosten“ nicht direkt anwendbar, da die Beihilfe dann nur auf der Basis eines Verkaufspreises, der eine Gewinnspanne enthalten muss, berechnet werden kann.

ZUSAMMENFASSUNG DER IM JAHR 2005 IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH DURCHGEFÜHRTEN EXTERNEN BEWERTUNG „EVALUATION OF THE NATIONAL TOP-UP TO THE EU SCHOOL MILK SUBSIDY IN ENGLAND“ (BEWERTUNG DER NATIONALEN ERGÄNZUNG DER EU-SUBVENTION FÜR DIE ABGABE VON MILCH AN SCHULEN IN ENGLAND)

1. Im Jahr 2005 wurde im Vereinigten Königreich eine Bewertung der nationalen Ergänzung der EU-Subvention für die Abgabe von Milch an Schulen in England durchgeführt. In dieser Bewertung wurde lediglich auf die verbilligte Abgabe, nicht aber auf das nationale Programm zur kostenlosen Verteilung von Milch an Kinder unter fünf Jahren (siehe Ziffern 8 und 61) eingegangen.
2. In den Schlussfolgerungen dieser Studie wurde die Maßnahme sehr kritisch bewertet und als ineffizient und unwirksam beschrieben. Im Rahmen der Bewertung wurden insbesondere der geringe Mehrwert und die hohen Verwaltungskosten der Maßnahme hervorgehoben sowie die Tatsache, dass Schüler für subventionierte Milch mehr bezahlen müssen als für im Supermarkt verkaufte Milch.
3. Schlussfolgerung des Berichts war, dass die nationale Ergänzung wenig Nutzen erbrachte und von der Regierung eingestellt werden sollte:
 - 1) In Anbetracht der Tatsache, dass die nationale Ergänzung mit hohen Verwaltungskosten verbunden ist und offenbar nur geringen Nutzen für die Gesundheit der Kinder erbringt, sollte die Regierung des Vereinigten Königreichs ihre Streichung erwägen. (...)
 - 2) Im Hinblick auf die Kosten und den Nutzen der EU-Schulmilchregelung und die unzureichende Begründung für ein Programm zur Abgabe subventionierter Milch in Schulen sollte die Regierung des Vereinigten Königreichs gemeinsam mit der Europäischen Kommission den Gedanken erwägen, die EU-Schulmilchregelung abzuschaffen.

(...) Im Falle einer Streichung der nationalen Ergänzung oder eventuell gar der Schulmilchregelung könnte sich die Regierung für andere Maßnahmen zur Förderung des Milchkonsums junger Menschen einsetzen. Wir sind der Ansicht, dass auf breiter Ebene angelegte Schulmilchmaßnahmen keinem sinnvollen Einsatz öffentlicher Mittel entsprechen, dass jedoch die Durchführung von Programmen mit wesentlich eingeschränkteren Zielgruppen durchaus angebracht wäre. Wir empfehlen, die Milch im Rahmen dieser Programme kostenlos anstatt verbilligt abzugeben, da die Verwaltung von Programmen, bei denen die Lehrer nicht zur Kontrolle der Zahlungen der Eltern verpflichtet sind, sicher mit weniger Kosten verbunden ist.

4. Der vollständige Bericht „*Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England, For the Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)*“, der von *London Economics* in Zusammenarbeit mit Dr. Susan New erstellt wurde, ist auf folgender Website abrufbar:

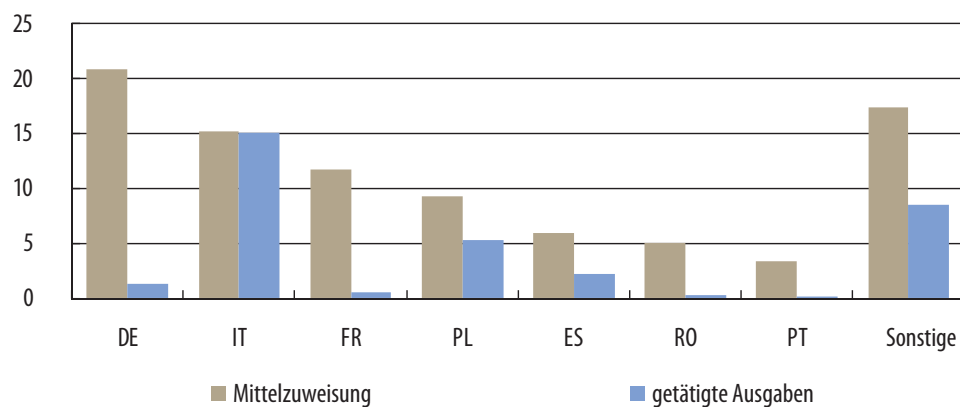
<http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/evaluation/schoolmilk/fullreport.pdf>

LANGSAMES ANLAUFEN DES PROGRAMMS „SCHULOBST“

DAS PROGRAMM LIEF WESENTLICH LANGSAMER AN ALS ERHOFFT ...

1. Von den ab dem ersten Schuljahr ursprünglich vorgesehenen 90 Millionen Euro⁴ wurden für das Schuljahr 2009/2010 lediglich 33 Millionen Euro ausgegeben. Von den größten Beihilfeempfängern war nur Italien in der Lage, das Programm entsprechend der Beschreibung in seiner nationalen Strategie umzusetzen (siehe **Abbildung**).

VERGLEICH DER MITTELZUWEISUNG UND DER FÜR DAS SCHULJAHR 2009/2010 GETÄTIGTEN AUSGABEN (MILLIONEN EURO)



Quelle: Europäische Kommission.

⁴ Für den Haushalt 2010 wurde davon ausgegangen, dass die Gesamtheit der verfügbaren Mittel ausgegeben würde (zwei Drittel davon im Haushaltsjahr 2010).

2. Diese erste Bilanz zeigt, dass die Kommission einerseits Realitätssinn bewies, als sie eine Reduzierung der vom Parlament vorgeschlagenen Mittelausstattung empfahl⁵, und andererseits noch viel zu optimistische Prognosen für die Anlaufphase des Programms anstellte.
3. Lage in den besuchten Ländern:
 - a) In Polen sind die Verzögerungen auf Stockungen in den Verwaltungsabläufen zurückzuführen sowie auf den Umstand, dass auf der Grundlage der ursprünglichen nationalen Durchführungsbestimmungen keine ausreichende Zahl Lieferanten gefunden werden konnte, die zur Lieferung des Obstes bereit waren.
 - b) In Deutschland verzögerte sich die Einführung des Programms aufgrund von die Kofinanzierung betreffenden Diskussionen zwischen der Bundesregierung und den Ländern.
 - c) Auch in Frankreich liegen die Gründe für das sehr langsame Anlaufen in der Schwierigkeit, die Kofinanzierung zu gewährleisten. In Ermangelung einer nationalen Kofinanzierung ist die Teilnahme jeder Einrichtung von einer lokalen Finanzierung (im Allgemeinen durch die Gemeinde) abhängig. Die Gewährleistung einer solchen lokalen Beteiligung hat sich bislang als schwierig erwiesen.

... DAS INTERESSE AN DEM PROGRAMM SCHEINT DIES JEDOCH BISLANG NICHT ZU BEEINTRÄCHTIGEN

4. Im Vereinigten Königreich ist die Nichtteilnahme hauptsächlich auf die Existenz eines bereits bestehenden und wesentlich ehrgeizigeren nationalen Programms für die kostenlose Abgabe (44 Millionen GBP jährlich für England) zurückzuführen.
5. Die in fast allen Ländern festgestellten beträchtlichen Verzögerungen sind wohl auf die Kluft zwischen der politischen Unterstützung und Begeisterung für eine schnellstmögliche Einleitung des Projekts und der tatsächlichen Fähigkeit der verschiedenen Akteure, die Einführung des Programms innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens zu organisieren, zurückzuführen. Aufgrund des von der Kommission beschlossenen Zeitplans erfuhren die Mitgliedstaaten erst im Juli 2009 von ihrer endgültigen Mittelzuweisung für 2009-2010, wohingegen in Zukunft bei normalem Ablauf die Entscheidung der Kommission spätestens bis zum 31. März vor Beginn des jeweiligen Schuljahrs zu erwarten ist.

⁵ Das Europäische Parlament hatte ursprünglich eine Mittelausstattung von 500 Millionen Euro vorgeschlagen. Die Obergrenze von 90 Millionen Euro wurde auf Anraten der Kommission festgelegt, die insbesondere die Ansicht vertritt, dass sich das Projekt zunächst auf diesem Niveau beweisen sollte.

6. Auch wenn durch diese Verzögerungen die zu erwartende Wirkung des Programms ebenfalls verschoben wurde, scheinen sie das Interesse daran nicht zu beeinträchtigen. In den Ländern, in denen das Programm schon eingeführt wurde, hat es erste positive Reaktionen gegeben, und 14 der teilnehmenden Mitgliedstaaten erhöhten ihre Haushaltsvoranschläge für 2010/2011⁶.
7. Wahrscheinlich wird die Teilnahme schon bald nur noch durch die verfügbaren Mittel beschränkt werden (entweder auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene).

⁶ Da die Mitgliedstaaten nicht in der Lage waren, ihren Bedarf für das erste Jahr zu beurteilen, kann allerdings noch nicht eingeschätzt werden, ob sich diese neuen Anträge als realistischer erweisen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I-III.

Die europäischen Programme „Schulmilch“ und „Schulobst“ sollen bei Kindern den Konsum gesunder Milcherzeugnisse und ausreichender Mengen an Obst und Gemüse fördern. Neben der Ernährungskomponente entfalten sie auch eine erzieherische Wirkung, indem sie eine gesunde Lebensweise und gesunde Essgewohnheiten in einem frühen Alter fördern, die Studien zufolge im späteren Leben fortgeführt werden. Dadurch leisten beide Programme auch ihren Beitrag zur Bekämpfung der Fettleibigkeit unter Kindern. Außerdem tragen sie durch die Förderung von Konsum zur Verbesserung des Marktgleichgewichts für die betreffenden Produkte bei.

Das Schulmilchprogramm wurde 2008 und 2009 im Rahmen einer groß angelegten Konsultation mit Beteiligung der Mitgliedstaaten, des Rates, des Europäischen Parlaments und verschiedener Interessengruppen, einschließlich anderer Kommissionsdienststellen, der Industrie, verschiedener am Programm beteiligter Unternehmen sowie Lehrern, Eltern und Schülern überarbeitet. Die Konsultation führte zu nützlichen Vorschlägen zur Verbesserung der Gesamteffizienz des Systems, die die Kommission bei der Überprüfung des Programms berücksichtigte.

Der Erfolg dieser Konsultation und die Gesamtüberprüfung des Schulmilchprogramms zeigten insbesondere das große Interesse aller Akteure an dieser Maßnahme sowie die große Unterstützung dieses Programms durch die Mitgliedstaaten auf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Das Gleiche gilt für das Schulobstprogramm. In seiner Entschließung vom 8. März 2011 zu dem Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU¹ teilt das Europäische Parlament diese breite Unterstützung und fordert die Kommission auf, „(...) noch mehr auf die wirksamen Programme zu setzen, die im Rahmen der GAP eingeführt wurden (kostenlose Verteilung von Milch und Obst in schulischen Einrichtungen(...))“, um eine abwechslungsreiche, qualitativ hochwertige Ernährung zu fördern.

V.

In Bezug auf das Schulmilchprogramm wurde die Liste beihilfefähiger Milcherzeugnisse bei der Überarbeitung des Programms im Jahr 2008 nach Gesprächen mit Gesundheitsbehörden erweitert. Die Mitgliedstaaten können selbst eine Auswahl aus der Liste beihilfefähiger Erzeugnisse treffen.

Für das Schulobstprogramm ist unter Beteiligung der nationalen Gesundheitsbehörden eine Vereinbarung über die beihilfefähigen Erzeugnisse zu treffen.

VI.

Im Laufe des letzten Jahrzehnts wurde das Schulmilchprogramm mehrmals überarbeitet, zuletzt in den Jahren 2008 und 2009, um insbesondere seine Wirksamkeit zu erhöhen. Die öffentliche Konsultation, die im Rahmen dieser Überarbeitungen durchgeführt wurde, hat ein großes Interesse der Mitgliedstaaten und Interessengruppen an dem Programm trotz des relativ geringen Beihilfeniveaus aufgezeigt.

- a) Das Schulmilchprogramm fördert die Beteiligung der Mitgliedstaaten und zeigt den Nährwert der Erzeugnisse auf. Weiterhin kann die EU-Beihilfe, wenn auch in eingeschränkter Weise, durch nationale Mittel aufgestockt werden, wie dies bereits in einigen Mitgliedstaaten der Fall ist.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs über das Ausma des von ihm beobachteten Mitnahmeeffekts.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die letzte Überarbeitung des Programms zu einer Senkung des mit der Abgabe in Schulkantinen verbundenen Risikos geführt hat.

- b) In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten für die Umsetzung des Programms innerhalb eines auf EU-Ebene festgelegten Rahmens zuständig. Beispiele von Erziehungs- und Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen des Schulmilchprogramms sind in vielen Mitgliedstaaten zu finden.

Außerdem hat die 2008 durchgeführt Überarbeitung zu einer Änderung einiger einschlägiger Vorschriften für die Verwendung von Milch und Milcherzeugnissen bei der Zubereitung von Mahlzeiten geführt, wobei das Ziel verfolgt wird, den Erkennungswert von Erzeugnissen für Schüler sicherzustellen, sodass das Programm seinen erzieherischen Charakter bewahrt.

Des Weiteren muss ein Poster am Haupteingang der schulischen Einrichtungen, die am Programm teilnehmen, angebracht werden.

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2011 zu dem Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU (2010/2089(INI), Punkt 63.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

VII.

Die Kommission begrüßt die insgesamt positiven Schlussfolgerungen des Rechnungshofs in Bezug auf das Schulobstprogramm.

2012 wird das Ergebnis der Bewertung des Programms „Schulobst“ feststehen, und im Anschluss wird die Bewertung des Programms „Schulmilch“ durchgeführt.

VIII. a)

Die Kommission stimmt nicht mit der Bewertung des Rechnungshofs in Bezug auf den Umfang der Schwachstellen des Schulmilchprogramms überein.

Wie bereits oben erwähnt, wurde das Schulmilchprogramm in den Jahren 2008 und 2009 überarbeitet. Die in diesem Rahmen groß angelegte öffentliche Konsultation führte zu nützlichen Vorschlägen zur Verbesserung der Gesamtwirksamkeit des Systems.

Der Erfolg dieser Konsultation und die Gesamtüberprüfung des Schulmilchprogramms zeigten insbesondere das große Interesse aller Akteure an dieser Maßnahme sowie die große Unterstützung dieses Programms durch die Mitgliedstaaten auf.

VIII. b)

Die kostenlose Abgabe von Milch und Milcherzeugnissen ist trotz der offenbar höheren Inanspruchnahme der Beihilfe keine Garantie für eine gesteigerte Wirksamkeit des Programms.

Eine verpflichtende prioritäre Ausrichtung des Programms für die Mitgliedstaaten würde unter Umständen zu einem steigenden Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms führen und ein Aussteigen von Mitgliedstaaten aus dem Programm zur Folge haben, was seine Wirksamkeit deutlich einschränken würde.

VIII. c)

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Überarbeitung des Schulmilchprogramms im Jahr 2008 das mit den Schulkantinen verbundene Risiko des Mitnahmeeffekts bereit reduziert hat, indem die Verwendung von Milch und Milcherzeugnissen bei der Zubereitung von Mahlzeiten eingeschränkt wurde.

Der Ausschluss der Abgabe von subventionierten Erzeugnissen in den Schulkantinen, insbesondere in einigen Mitgliedstaaten, in denen die Abgabe herkömmlicherweise auf diesem Wege erfolgt, könnte zu einer abnehmenden Beteiligung am Schulmilchprogramm führen.

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die Wahrnehmbarkeit des Schulmilchprogramms nach Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 ein Poster am Haupteingang der am Programm teilnehmenden schulischen Einrichtungen anzubringen. Das Gleiche gilt für das Programm „Schulobst“.

VIII. d)

Die 2012 geplante Bewertung des Schulobstprogramms ermöglicht eine Einschätzung der Wirksamkeit dieses Programms und seiner flankierenden Maßnahmen. Eine Bewertung des Schulmilchprogramms soll ebenso 2012 durchgeführt werden.

VIII. e)

Synergien in der Verwaltung der beiden Programme sind auf der Ebene der Mitgliedstaaten bereits möglich.

Außerdem können die Bewertungen der beiden Programme die Möglichkeit und Vorteile anderer Synergien aufzeigen.

EINLEITUNG

3.

Die beiden Ziele des Schulmilchprogramms, Marktstabilisierung und Ernährung, werden – wie in den Erwägungsgründen der einschlägigen EU-Verordnungen vorgesehen – aufeinander abgestimmt.

Kasten 1

Siehe Antwort zu Ziffer 3.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

15.

Bei der Überarbeitung des Schulmilchprogramms im Jahr 2008 wurde die Liste beihilfefähiger Milcherzeugnisse nach Gesprächen mit Gesundheitsbehörden erweitert. Die Mitgliedstaaten können selbst eine Auswahl aus der Liste beihilfefähiger Erzeugnisse treffen.

Für das Schulobstprogramm ist unter Beteiligung der nationalen Gesundheitsbehörden eine Vereinbarung über die beihilfefähigen Erzeugnisse zu treffen.

19.

Die in Anhang II aufgeführten Bemerkungen des Rechnungshofs wurden oder werden von den Dienststellen der Kommission berücksichtigt. Siehe detaillierte Antworten in Anhang II.

BEMERKUNGEN

20.

Seit der Bewertung im Jahr 1999 wurde das Programm „Schulmilch“ mehrmals überarbeitet. Die letzten Überarbeitungen im Jahr 2008 und 2009 sollten insbesondere ihre Wirksamkeit erhöhen. Die folgenden wichtigen Änderungen wurden eingeführt:

- Die Liste beihilfefähiger Erzeugnisse wurde erweitert, sodass den Schülern ein größeres Angebot gesunder Milcherzeugnisse zur Verfügung steht. Die Kommission berücksichtigte Anträge der Mitgliedstaaten sowie einige Gesundheitsanforderungen (zum Beispiel wurde der maximale Gehalt an zugesetztem Zucker festgelegt).
- Weiterführenden Schulen wurde wie anderen schulischen Einrichtungen das Recht eingeräumt, am Programm teilzunehmen (bevor sie vom Programm ausgeschlossen werden können).
- Einschränkungen in Bezug auf die Verwendung von Erzeugnissen bei der Zubereitung von Mahlzeiten wurden eingeführt: Erzeugnisse sollen für Schüler gut wahrnehmbar und klar zu erkennen sein.

- Verwaltungsanforderungen in Bezug auf das Anwendungsverfahren wurden vereinfacht.
- Kontrollverfahren wurden erläutert und vereinfacht.
- Die vorschriftsmäßige Anbringung eines Schulmilchposters wurde eingeführt, sodass die Öffentlichkeit über die EU-Subvention und das Programm selbst informiert wird.

Eine neue Bewertung des Schulmilchprogramms soll 2012 durchgeführt werden.

22.

Der vom Rechnungshof erwähnte Bericht bezieht sich auf die verbilligte Abgabe von Milch und eine Ergänzung der Mittel für das Programm in England, wo der Verwaltungsaufwand auch von der Umsetzung auf nationaler Ebene abhängt. Ungeachtet der Schlussfolgerung der Bewertung beschloss das Vereinigte Königreich, die Teilnahme am EU-Programm fortzusetzen.

23.

Das Schulmilchprogramm wurde 2008 und 2009 im Rahmen einer groß angelegten Konsultation unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten, des Rates, des Europäischen Parlaments und verschiedener Interessengruppen, einschließlich anderer Kommissionsdienststellen, der Industrie, verschiedener am Programm beteiligten Unternehmen sowie Lehrern, Eltern und Schülern überarbeitet. Die Konsultation führte zu nützlichen Vorschlägen zur Verbesserung der Gesamtwirksamkeit des Systems, die die Kommission bei der Überprüfung des Programms berücksichtigte. Siehe Antwort zu Ziffer 20 für weitere Informationen.

Der Erfolg dieser Konsultation und die Gesamtüberprüfung des Schulmilchprogramms zeigten insbesondere das große Interesse aller Akteure an dieser Maßnahme sowie die große Unterstützung dieses Programms durch die Mitgliedstaaten auf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Das Europäische Parlament hat auch seine Unterstützung des Schulmilchprogramms (und des Schulobstprogramms) bekundet. In seiner Entschließung vom 8. März 2011 zu dem Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU fordert das Europäische Parlament die Kommission auf, „(...) noch mehr auf die wirksamen Programme zu setzen, die im Rahmen der GAP eingeführt wurden (kostenlose Verteilung von Milch und Obst in schulischen Einrichtungen(...))“, um eine abwechslungsreiche, qualitativ hochwertige Ernährung zu fördern.

24-26.

In Bezug auf das Schulmilchprogramm wirkt sich die Maßnahme auf den kurz- und langfristigen zusätzlichen Konsum von Erzeugnissen aus. Aktivitätsindikatoren leisten ihren Beitrag zur Messung der kurzfristigen Auswirkungen. Diese Indikatoren sind einfach und wirksam, da sie nützliche und wichtige Informationen über den Ablauf des Programms bereitstellen. In Bezug auf die Langzeitwirkung sollten Indikatoren den zusätzlichen Konsum von Erzeugnissen der beteiligten Schüler über einen längeren Zeitraum über das für die Beihilfefähigkeit des Programms erforderliche Alter der Schüler hinaus messen. Der Einsatz dieser Indikatoren ist oft kostenaufwendig, wobei das Ergebnis naturgemäß relativ ungewiss bleibt. Sobald zuverlässige aus den Erfahrungswerten des Schulobstprogramms hervorgehende Nachweise vorliegen, erwägt die Kommission gegebenenfalls, ob eine Bewertung von Langzeitindikatoren für das Schulmilchprogramm durchgeführt wird.

Außerdem sieht das Schulmilchprogramm die Festlegung von Form und Inhalt der von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Mitteilungen durch die Kommission vor; z. B. wurden die Mitgliedstaaten 2009/2010 aufgefordert, eine Beschreibung ihrer Erziehungs- und Absatzförderungsmaßnahmen vorzulegen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine Bewertung des Schulmilchprogramms 2012 durchgeführt werden soll.

In Bezug auf das Schulobstprogramm wird das Ergebnis der 2012 durchzuführenden Bewertung den Aspekt der mittelfristigen Indikatoren berücksichtigen.

Inzwischen hat die Kommission Leitlinien mit ausgewiesenen Ergebnisindikatoren für die jährlichen uberwachungsberichte der Mitgliedstaaten und die Bewertung ihrer Programme bereitgestellt.

Darüber hinaus hat die Kommission bereits den Austausch bewährter Praktiken im Rahmen der jährlichen Tagungen der Interessengruppen des Schulmilchprogramms am 26. Februar 2010 und 24. März 2011 (bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Beratergruppe „Obst und Gemüse“ und einer externen Sachverständigengruppe) mit jeweils einer Sitzung zu den Themen Bewertung sowie potenzielle mittel- und langfristige Indikatoren in die Wege geleitet.

Außerdem wird die im Dezember 2009 eingerichtete Sachverständigengruppe für technische Beratung² ersucht, ihre Stellungnahme zu diesem Thema abzugeben.

28-32.

Die Wirkung der Maßnahme reicht über die direkten Auswirkungen auf das Gleichgewicht des Binnenmarkts hinaus und beinhaltet insbesondere einen pädagogischen Effekt im Hinblick auf zukünftige Konsumgewohnheiten der Schüler.

Die bestehende EU-Beihilfe und die Abgabe der Erzeugnisse unterstreichen den Nährwert der Erzeugnisse und schaffen Anreize für die Mitgliedstaaten, zusätzliche nationale Mittel zu verwenden.

In Bezug auf das Schulobstprogramm könnte im Idealfall, bei moderatem Umsetzungstempo, eine größere Wirkung erzielt werden, wenn einerseits die gesamten verfügbaren Mittel verwendet würden und andererseits das Programm seinen Beitrag dazu leisten würde, die Ernährungsgewohnheiten von Familien positiv zu verändern.

Die Bewertung des Schulobstprogramms im Jahr 2012 umfasst den haushaltspolitischen Aspekt.

² Beschluss der Kommission vom 18. Dezember 2009 zur Einsetzung einer Sachverständigengruppe für technische Beratung bezüglich der Schulobstregelung (2009/986/EU).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

33-35.

Einige Beispiele zeigen, dass insbesondere bei Verwendung zusätzlicher Mittel zur EU-Beihilfe durch die Konzeption der Abgabe von Erzeugnissen durch die Mitgliedstaaten deren spezifische nationale Situation und Konsumverhalten klarer erkennbar wird.

36.

Auch wenn während des ersten Jahres der Umsetzung die Mitgliedstaaten eine Mittelzuweisung auf der Grundlage von Ernährungsbedürfnissen nicht geplant haben, würde sie nichts daran hindern, dies in Zukunft zu tun. Die Festlegung dieser Kriterien durch die Kommission würde die Umsetzung des Schulobstprogramms weiter erschweren. Angesichts der unterschiedlichen nationalen Bedingungen sollte dies in angemessener Form auf der Ebene der Mitgliedstaaten erfolgen.

37.

Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten mit einem hohen Verbrauch pro Einwohner auch die Hauptbegünstigten des Programms sind, beweist nicht, dass das Programm nicht wirksam ist. In diesen Mitgliedstaaten trägt das Programm zu einem dauerhaft hohen Verbrauch bei. Mitgliedstaaten, die den Milchkonsum als ein vorrangiges Ernährungsbedürfnis ansehen, weisen in der Regel auch die höchste Nutzungsrate der Beihilfe auf (insbesondere, wenn diese Mitgliedstaaten auch die höchsten ergänzenden Mittel bereitstellen), während die Einführung in Mitgliedstaaten, in denen dem Milchkonsum eine verhältnismäßig geringere Bedeutung beigemessen wird, schwieriger ist.

Kasten 6

Siehe Antwort zu Ziffer 37.

38-39.

Ungeachtet des anerkannten niedrigen Beihilfeniveaus pro Produkteinheit sprechen sich die Mitgliedstaaten klar für das Schulmilchprogramm aus.

Wie vom Rechnungshof aufgeführt (siehe Ziffer 23), wurden einige Initiativen zur Vereinfachung der Durchführung der Maßnahme eingeleitet. Die Änderungen, die im Rahmen der in den Jahren 2008 und 2009 vorgenommenen Überarbeitungen eingeführt wurden, wurden mit den Mitgliedstaaten und verschiedenen Interessengruppen eingehend erörtert und analysiert. Derzeit laufen Überlegungen zur weiteren Vereinfachung dieses Programms.

Kasten 7

Siehe Antwort zu den Ziffern 38-39.

40-43.

Auch wenn das EU-Beihilfeniveau im Vergleich zu den Erzeugnis- und Abgabepreisen relativ begrenzt ist, kann die einfache Abgabe des subventionierten Erzeugnisses grundsätzlich absatzfördernde Effekte erzielen und den Wert der Erzeugnisse steigern (siehe Ziffer 66 der Bemerkungen des Rechnungshofs) und als Anreiz dienen für die Mitgliedstaaten, ihren Beitrag dazu zu leisten. In dieser Hinsicht haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, durch ergänzende nationale Finanzmittel zu einer kostenlosen Milchabgabe zu gelangen.

In Bezug auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand wurde, wie bereits zuvor erwähnt, das Programm im Rahmen vorausgegangener Überarbeitungen vereinfacht, und derzeit laufen Überlegungen zur weiteren Vereinfachung des Schulmilchprogramms.

44-45.

Siehe Antwort zu den Ziffern 38-39.

Kasten 8

Siehe Antwort zu den Ziffern 38-39.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

46.

Insbesondere im Hinblick auf die allgemeine Bewertung der Mitnahmeeffekte durch den Rechnungshof wird darauf hingewiesen, dass das Konzept zwar theoretisch interessant, in der Praxis aber nicht messbar ist, da man über keine Informationen zum potenziellen Referenzszenario (Szenario ohne Maßnahme) verfügt, das mit dem Szenario mit Maßnahme zu vergleichen wäre.

47-50.

Wie vom Rechnungshof aufgeführt, weist die Abgabe von Milch in den Schulkantinen insbesondere im Hinblick auf niedrigere Abgabepreise einige Vorteile auf. Das mit dieser Form der Abgabe verbundene Risiko des Mitnahmeeffekts wurde tatsächlich durch die Überarbeitung des Schulmilchprogramms im Jahr 2008 reduziert, indem die Verwendung von Milch und Milcherzeugnissen bei der Zubereitung von Mahlzeiten eingeschränkt wurde.

51-52.

In vielen Mitgliedstaaten, in denen der soziale Charakter der Maßnahme ausgeprägter ist, ist selbst ein geringer Preisunterschied ausschlaggebend für den Kauf oder Nichtkauf der Erzeugnisse.

Kasten 10

Siehe Antwort zu Ziffer 22.

60-63.

Ungeachtet des niedrigen EU-Beihilfeniveaus wird das Programm von den Mitgliedstaaten allgemein befürwortet. Es bietet einen Anreiz für die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel durch nationale Behörden, wie die vom Rechnungshof aufgeführten Beispiele zeigen. In einigen Mitgliedstaaten wird die kostenlose Abgabe von Erzeugnissen so organisiert, dass eine höhere Leistung und Wirksamkeit der Maßnahme sichergestellt wird.

Die Abgabe von subventionierten Erzeugnissen in den Schulkantinen ist in einigen Mitgliedstaaten die herkömmliche Form der Verteilung. Insbesondere in den Fällen, in denen ein Ausschluss dieser Form der Abgabe erfolgt, könnte dies zu einer abnehmenden Beteiligung am Schulmilchprogramm führen.

In dem vom Rechnungshof unter der Ziffer 60 erwähnten Fall von Frankreich ist hervorzuheben, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, über eine Teilnahme am Programm zu entscheiden, und dass die schulischen Einrichtungen darüber entscheiden, ob sie die EU-Beihilfe für eine Abgabe innerhalb oder außerhalb der Schulkantinen verwenden.

64.

Die Kosten und Wirksamkeit der Maßnahme hängen bis zu einem gewissen Grad von den Entscheidungen, die im Rahmen der Umsetzung getroffen wurden, ab. Die lokalen/nationalen Behörden verfügen über einen relativ großen Handlungsspielraum im Hinblick auf die Durchführung des Programms. Die vom Rechnungshof aufgeführten Optionen liefern einige Beispiele. Gleichwohl wäre es nicht angemessen, diese Managementoptionen auf EU-Ebene einzuschränken, da die Entscheidung über die Durchführung des Programms auf lokalspezifischer Ebene getroffen wird.

Die Kommission erwägt gegebenenfalls Maßnahmen zur Förderung des Austauschs von Informationen zu wichtigen nationalen bewährten Praktiken.

66-70.

Die Kommission stimmt mit der Bewertung des Rechnungshofs überein, dass das Programm grundsätzlich dazu beiträgt, eine Aussage über den Nährwert des Erzeugnisses zu verbreiten und dass Wahrnehmbarkeit bei der Abgabe außerhalb der Schulkantinen in den meisten Fällen sichergestellt ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wie vom Rechnungshof unter Ziffer 69 und Fußnote 39 aufgeführt, hat in Bezug auf die Abgabe des Erzeugnisses in den Schulkantinen die im Jahr 2008 durchgeführte Überarbeitung zu einer Änderung einiger einschlägiger Vorschriften für die Verwendung von Milch und Milcherzeugnissen bei der Zubereitung von Mahlzeiten geführt, wobei das Ziel verfolgt wird, den Erkennungswert von Erzeugnissen für Schüler sicherzustellen, sodass das Programm seinen erzieherischen Charakter bewahrt.

In einigen Mitgliedstaaten erfolgt die Abgabe herkömmlicherweise in den Schulkantinen. Insbesondere in den Fällen, in denen ein Ausschluss dieser Form der Abgabe erfolgt, könnte dies zu einer abnehmenden Beteiligung am Schulmilchprogramm führen.

Schließlich wird mit Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 eine Vorschrift für ein Poster, das am Haupteingang der am Programm teilnehmenden schulischen Einrichtungen anzubringen ist, eingeführt. Die Verordnung enthält die Empfehlung, den Nährwert der Erzeugnisse hervorzuheben und Ernährungsempfehlungen für Kinder zu geben.

73-74.

Wie oben aufgeführt, ist nach der Verordnung ein Poster am Haupteingang der am Programm teilnehmenden schulischen Einrichtungen anzubringen. Die Verordnung enthält die Empfehlung, den Nährwert der Erzeugnisse hervorzuheben und Ernährungsempfehlungen für Kinder zu geben.

In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten für die Umsetzung des Programms innerhalb eines auf EU-Ebene festgelegten Rahmens zuständig. Beispiele von Erziehungs- und Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen des Schulmilchprogramms sind in vielen Mitgliedstaaten zu finden.

Die Durchführung des Programms auf nationaler Ebene ermutigt die Mitgliedstaaten, die Erziehungs- und Absatzförderungsmaßnahmen für Milch und Milcherzeugnisse durchzuführen, diese Maßnahmen mit dem Schulmilchprogramm zu koordinieren, um zumindest potenzielle Synergien zu nutzen.

75-76.

Wie in der Antwort zu den Ziffern 24-26 aufgeführt, wäre der Einsatz von Langzeitindikatoren zur Bewertung der pädagogischen Auswirkungen des Programms sehr kostenaufwendig. Diese Auswirkungen fallen in einen Zeitraum über das für die Beihilfefähigkeit des Programms erforderliche Alter der Schüler hinaus und betreffen unter Umständen auch deren Familien. Indikatoren oder Bewertungen dieser Art würden unverhältnismäßig hohe Finanzmittel erfordern, wobei zwangsläufig ein unzuverlässiges Ergebnis zu erwarten wäre.

Sobald zuverlässige aus den Erfahrungswerten des Schulobstprogramms hervorgehende Nachweise vorliegen, erwägt die Kommission gegebenenfalls, ob eine Bewertung von Langzeitindikatoren für das Schulmilchprogramm durchgeführt wird.

Die Tatsache, dass die Teilnahme an der Maßnahme mit dem Alter der Kinder abnimmt, beweist selbst noch keine ausbleibenden mittel- oder langfristigen Effekte des Programms. Meist hängt die Teilnahme an der Maßnahme weniger von den Entscheidungen oder Präferenzen der Schüler ab, sondern eher von den beteiligten Behörden.

81.

Die 2012 geplante Bewertung des Schulobstprogramms ermöglicht eine Einschätzung der flankierenden Maßnahmen. Die Kommission erarbeitet derzeit Verbesserungen der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 288/2009 diese Maßnahmen betreffend.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

82.

Im Laufe des letzten Jahrzehnts wurde das Schulmilchprogramm mehrmals überarbeitet. Die letzten Überarbeitungen in den Jahren 2008 und 2009 dienten insbesondere einer Steigerung der Wirksamkeit des Programms und waren begleitet von einer groß angelegten Konsultation mit Beteiligung der Mitgliedstaaten, des Rates, des Europäischen Parlaments und verschiedener Interessengruppen.

Die Konsultation führte zu nützlichen Vorschlägen zur Verbesserung der Gesamteffizienz des Systems, die die Kommission bei der Überprüfung des Programms berücksichtigte. Die folgenden wichtigen Änderungen wurden eingeführt:

- Die Liste beihilfefähiger Erzeugnisse wurde erweitert, sodass den Schülern ein größeres Angebot gesunder Milch-erzeugnisse zur Verfügung steht. Die Kommission berücksichtigte Anträge der Mitgliedstaaten sowie einige Gesundheitsanforderungen (zum Beispiel wurde der maximale Gehalt an zugesetztem Zucker festgelegt).
- Weiterführenden Schulen wurde wie anderen schulischen Einrichtungen das Recht eingeräumt, am Programm teilzunehmen (bevor sie vom Programm ausgeschlossen werden können).
- Einschränkungen in Bezug auf die Verwendung von Erzeugnissen bei der Zubereitung von Mahlzeiten wurden eingeführt: Erzeugnisse sollen für Schüler gut wahrnehmbar und klar zu erkennen sein.
- Verwaltungsanforderungen in Bezug auf das Anwendungsverfahren wurden vereinfacht.

- Kontrollverfahren wurden erläutert und vereinfacht.
- Die vorschriftsmäßige Anbringung eines Schulmilchposters wurde eingeführt, sodass die Öffentlichkeit über die EU-Subvention und das Programm selbst informiert wird.

Der Erfolg dieser Konsultation und die Gesamtüberprüfung des Schulmilchprogramms zeigten insbesondere das große Interesse aller Akteure an dieser Maßnahme sowie die große Unterstützung dieses Programms durch die Mitgliedstaaten auf.

Das Europäische Parlament hat auch seine Unterstützung des Schulmilchprogramms (und des Schulobstprogramms) bekundet. In seiner Entschließung vom 8. März 2011 zu dem Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU³ fordert das Europäische Parlament die Kommission auf, „(...) noch mehr auf die wirksamen Programme zu setzen, die im Rahmen der GAP eingeführt wurden (kostenlose Verteilung von Milch und Obst in schulischen Einrichtungen(...))“, um eine abwechslungsreiche, qualitativ hochwertige Ernährung zu fördern.

83. a)

Obwohl die EU-Beihilfe begrenzt ist, kann sie durch nationale Mittel ergänzt werden, wie dies in einigen Mitgliedstaaten der Fall ist. Das Programm fördert die Teilnahme der Mitgliedstaaten und stellt den Nährwert der Erzeugnisse heraus trotz des relativ niedrigen Beihilfeniveaus.

Die Kommission stimmt nicht mit dem vom Rechnungshof beobachteten Mitnahmeeffekt überein. Sie ist der Ansicht, dass die letzte Überarbeitung des Programms zu einer Senkung des mit der Abgabe in Schulkantinen verbundenen Risikos geführt hat.

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2011 zu dem Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU (2010/2089(INI), Punkt 63.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

83. b)

In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten für die Umsetzung des Programms innerhalb eines auf EU-Ebene festgelegten Rahmens zuständig. Beispiele von Erziehungs- und Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen des Schulmilchprogramms sind in vielen Mitgliedstaaten zu finden.

Außerdem wird mit Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 eine Vorschrift für ein Poster, das am Haupteingang der am Programm teilnehmenden schulischen Einrichtungen anzubringen ist, eingeführt.

84.

Die Kommission begrüßt die insgesamt positiven Schlussfolgerungen des Rechnungshofs in Bezug auf das Schulobstprogramm.

2012 wird das Ergebnis der Bewertung des Programms „Schulobst“ feststehen, und im Anschluss wird die Bewertung des Programms „Schulmilch“ durchgeführt.

Der Rechnungshof schlägt die Aufnahme einiger Maßnahmen des Schulobstprogramms in das Schulmilchprogramm vor, um die Wirksamkeit dieser Maßnahme zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, bereits flankierende Maßnahmen durchzuführen.

85.

Eine größere Wirkung des Schulobstprogramms könnte im Idealfall, bei moderatem Umsetzungstempo, erzielt werden, wenn einerseits die gesamten verfügbaren Mittel verwendet würden und andererseits das Programm seinen Beitrag dazu leisten würde, die Ernährungsgewohnheiten von Familien positiv zu verändern.

Die Bewertung des Schulobstprogramms im Jahr 2012 umfasst den haushaltspolitischen Aspekt.

Auch wenn die Mitgliedstaaten während des ersten Jahres der Umsetzung eine Mittelzuweisung auf der Grundlage von Ernährungsbedürfnissen nicht geplant haben, würde sie nichts daran hindern, dies in Zukunft zu tun. Die Festlegung dieser Kriterien durch die Kommission würde die Umsetzung des Schulobstprogramms weiter erschweren. Angesichts der unterschiedlichen nationalen Bedingungen sollte dies in angemessener Form auf der Ebene der Mitgliedstaaten erfolgen.

86. a)

Die Kommission stimmt nicht mit der Bewertung des Rechnungshofs in Bezug auf den Umfang der Schwachstellen des Schulmilchprogramms überein.

Das Schulmilchprogramm wurde 2008 und 2009 im Rahmen einer groß angelegten Konsultation mit Beteiligung aller Mitgliedstaaten, des Rates, des Europäischen Parlaments und verschiedener Interessengruppen, einschließlich anderer Kommissionsdienststellen, der Industrie, verschiedener am Programm beteiligter Unternehmen sowie Lehrern, Eltern und Schülern überarbeitet. Die Konsultation führte zu nützlichen Vorschlägen zur Verbesserung der Gesamteffizienz des Systems, die die Kommission bei der Überprüfung des Programms berücksichtigte.

Der Erfolg dieser Konsultation und die Gesamtüberprüfung des Schulmilchprogramms zeigten insbesondere das große Interesse aller Akteure an dieser Maßnahme sowie die große Unterstützung dieses Programms durch die Mitgliedstaaten auf.

Die nächste Bewertung des Programms soll im Jahr 2012 durchgeführt werden. Das Ergebnis zeigt mögliche angemessene Änderungen auf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

86. b)

Die kostenlose Abgabe von Milch und Milcherzeugnissen ist trotz der offenbar höheren Inanspruchnahme der Beihilfe keine Garantie für eine gesteigerte Wirksamkeit des Programms.

Eine verpflichtende prioritäre Ausrichtung des Programms für die Mitgliedstaaten würde unter Umständen zu einem steigenden Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms führen und ein Aussteigen von Mitgliedstaaten aus dem Programm zur Folge haben, was seine Wirksamkeit deutlich einschränken würde.

86. c)

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Überarbeitung des Schulmilchprogramms im Jahr 2008 das mit den Schulkantinen verbundene Risiko des Mitnahmeeffekts bereits reduziert hat, indem die Verwendung von Milch und Milcherzeugnissen bei der Zubereitung von Mahlzeiten eingeschränkt wurde. Der Erkennungswert von Erzeugnissen für Schüler soll hierbei sichergestellt werden, sodass das Programm seinen erzieherischen Charakter bewahrt.

Darüber hinaus ist nach Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 657/2008 ein Poster am Haupteingang der am Programm teilnehmenden schulischen Einrichtungen anzubringen.

86. d)

Die 2012 geplante Bewertung des Schulobstprogramms ermöglicht eine Einschätzung der Wirksamkeit dieses Programms und seiner flankierenden Maßnahmen.

Eine Bewertung des Schulmilchprogramms soll ebenso 2012 durchgeführt werden.

86. e)

Synergien in der Verwaltung der beiden Programme sind auf der Ebene der Mitgliedstaaten bereits möglich.

Außerdem können die Bewertungen der beiden Programme die Möglichkeit und Vorteile anderer Synergien aufzeigen (siehe auch Antwort zu 86 d).

87. a)

Die bestehenden Indikatoren zur Messung der kurzfristigen Auswirkungen sind wirksam, stellen nützliche Informationen über den Ablauf des Schulmilchprogramms bereit und entsprechen den in den Finanzvorschriften festgelegten Anforderungen.

Zusätzliche Langzeitindikatoren wären kostenaufwendig und das Ergebnis relativ unzuverlässig.

In Bezug auf das Schulobstprogramm wird das Ergebnis der 2012 durchzuführenden Bewertung den Aspekt der mittelfristigen Indikatoren berücksichtigen.

Inzwischen hat die Kommission Leitlinien mit ausgewiesenen Ergebnisindikatoren für die jährlichen Überwachungsberichte der Mitgliedstaaten und die Bewertung ihrer Programme bereitgestellt.

Außerdem wird die im Dezember 2009 eingerichtete Sachverständigengruppe für technische Beratung ersucht, ihre Stellungnahme zu diesem Thema abzugeben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ANHANG II

87. b)

Einige Vereinfachungsinitiativen wurden bereits eingeleitet. Die Mitgliedstaaten und lokalen Behörden verfügen über den größten Handlungsspielraum im Hinblick auf die Vereinfachung der Programmverwaltung.

In Rahmen des Schulobstprogramms findet der Austausch bewährter Praktiken über die Website des Programms, auf den Jahrestagungen der Interessengruppen des Schulobstprogramms und durch die Gutachten der Sachverständigengruppe für technische Beratung statt.

Die Kommission erwägt gegebenenfalls Maßnahmen zur weiteren Förderung des Austauschs von Informationen zu wichtigen nationalen bewährten Praktiken.

Die Kommission überwacht regelmäßig den Ablauf des Schulobstprogramms sowie Probleme in Bezug auf die Vereinfachung und Verbesserung des Programms im Rahmen der Sitzungen des Verwaltungsausschusses und bei bilateralen Treffen mit den Mitgliedstaaten. Außerdem wurden mit der Verordnung Nr. 34/2011 Änderungen der Durchführungsbestimmungen festgelegt, und weitere Änderungen werden zukünftig möglicherweise vorgenommen.

87. c)

Die Kommission prüft derzeit die Möglichkeit einer weiteren Vereinfachung der Kontrollverfahren. Gleichwohl werden durch diesen Teil der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 288/2009 des Schulobstprogramms die bestehenden Verfahren des Schulmilchprogramms, die den Mitgliedstaaten seit langem bekannt sind, wiedergegeben. Mit dieser Verordnung werden Mindestvorschriften festgelegt, um die Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben zu gewährleisten.

1.

Die Kommission bestätigt die Beihilfefähigkeit von Kinderkrippen im Rahmen des Schulmilchprogramms. Eine erläuternde Anmerkung wurde den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang übermittelt.

2.

Die Kommission übermittelte den Mitgliedstaaten eine erläuternde Anmerkung, die besagt, dass „Gemeinden“ im Rahmen des Schulmilchprogramms als Antragsteller zugelassen sind. Die Kommission stimmt allerdings darin überein, dass dieser Punkt noch genauer abzuklären ist und wird dies bei der nächsten Überarbeitung des Programms entsprechend prüfen.

9.

Im Falle der Bestätigung werden die Feststellungen des Rechnungshofs zur Finanzierung der flankierenden Maßnahmen des Schulobstprogramms im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens weiter verfolgt.

10.

Die im Dezember 2009 eingerichtete Sachverständigengruppe für technische Beratung wird eine Bewertung zu diesem Thema abgeben. Darüber hinaus trägt der Austausch bewährter Praktiken dazu bei, Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen.

11.

Dieses Thema wurde von den Auditdiensten der Kommission berücksichtigt.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 10/2011

Sind die Programme „Schulmilch“ und „Schulobst“ wirksam?

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2011 – 64 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-287-3

doi:10.2865/84

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

DIE EU SUBVENTIONIERT SEIT MEHR ALS 30 JAHREN DIE VERBILLIGTE ABGABE VON MILCHERZEUGNISSEN IN SCHULEN UND FÜHRTE VOR KURZEM EIN ZWEITES PROGRAMM ZUR ABGABE VON OBST EIN.

DER HOF FÜHRTE EINE GEMEINSAME PRÜFUNG IN BEZUG AUF DIE WIRKSAMKEIT DIESER BEIDEN INSTRUMENTE DURCH.

IN DIESEM BERICHT WEIST DER HOF AUF DIE SEHR BEGRENZTE WIRKSAMKEIT DES PROGRAMMS „SCHULMILCH“ HIN, DIE INSBESONDERE AUF EINEN ERHEBLICHEN MITNAHMEEFFEKT UND EINE GERINGE ERZIEHERISCHE WIRKUNG ZURÜCKZUFÜHREN IST. ANHAND DER FESTGESTELLTEN GUTEN PRAKTIKEN UND DER ERFOLGVERSPRECHENDEN ANFANGSPHASE DER KOSTENLOSEN OBSTABGABE ZEIGT ER JEDOCH AUF, DASS DIESE PROBLEME GELÖST WERDEN KÖNNEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9237-287-3

