

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung (BMZ) (Einzelplan 23)

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

2 EU-Treuhandfonds: aufwendiger, intranspa- renter und kaum schneller als reguläre EU- Außenhilfen

Zusammenfassung

*Der Europäischen Union ist es nicht gelungen, mit EU-Treuhandfonds mehr Mittel für Krisen-
hilfen zu mobilisieren und Vorhaben wesentlich schneller umzusetzen als bei den regulären
EU-Außenhilfen.*

*Seit dem Jahr 2014 nutzt die Union EU-Treuhandfonds für Krisenprävention und humanitäre
Hilfe in Drittstaaten. In diesen Fonds werden Mittel aus dem EU-Haushalt sowie freiwillige
Beiträge von Geberstaaten gebündelt. Auch Nicht-EU-Staaten können Beiträge an die Fonds
leisten. Seit Einrichtung der Fonds hat sich Deutschland mit insgesamt 1,4 Mrd. Euro an de-
ren Finanzierung beteiligt.*

*Anders als geplant, ist es kaum gelungen, zusätzliche Mittel für Krisenhilfen in Drittstaaten zu
mobilisieren und die Vorhaben schneller als bisher umzusetzen. Weil für diese außerbudgetä-
ren Fonds vom EU-Haushaltsrecht abweichende Vorgaben und Verfahren gelten, sind sie zu-
dem intransparenter.*

*Den wenigen Vorteilen der EU-Treuhandfonds stehen erhebliche Nachteile gegenüber, insbe-
sondere für Deutschland. Beim Stimmengewicht bleiben die Beiträge zum EU-Haushalt*

unberücksichtigt. Dadurch kann der Bund die Verwendung der Mittel weit weniger stark beeinflussen als bei anderen EU-Instrumenten. Zudem verursacht die Verwaltung der deutschen Beiträge an den Fonds erheblichen Mehraufwand.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzt, europäische Krisenhilfen an Drittstaaten – soweit erforderlich – künftig einheitlich aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Damit wären Sonderlösungen in Form außerbudgetärer Fonds entbehrlich.

2.1 Prüfungsfeststellungen

EU-Treuhandfonds sollen Krisenhilfe verbessern

Die Europäische Union richtete seit dem Jahr 2014 sogenannte „Treuhandfonds für Maßnahmen im Außenbereich“ (EU-Treuhandfonds) ein. Damit wollte sie Krisenhilfen schneller und wirksamer umsetzen als bei anderen EU-Instrumenten. Außerdem sollten die Fonds die Europäische Union in der Entwicklungszusammenarbeit sichtbar machen. Mit den Fonds finanzierte sie Projekte internationaler sowie staatlicher Organisationen für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfen in Afrika, in den Nachbarländern Syriens und bei der Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien.

Die Mittel für die EU-Treuhandfonds stammten aus dem Haushalt der Europäischen Union, dem Sondervermögen Europäischer Entwicklungsfonds sowie aus freiwilligen Beiträgen von Geberstaaten. Auch Nicht-EU-Staaten konnten Beiträge an die Fonds leisten. Seit Einrichtung der Fonds hat sich Deutschland mit insgesamt 1,4 Mrd. Euro an deren Finanzierung beteiligt. Darin enthalten ist auch sein Anteil an den Beiträgen aus dem EU-Haushalt. Unabhängig davon finanziert Deutschland aus seinem nationalen Haushalt weitere Maßnahmen zur Krisenprävention und humanitären Hilfe.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob Krisenhilfen der Europäischen Union mit EU-Treuhandfonds tatsächlich schneller und besser vor Ort ankommen als mit den regulären EU-Instrumenten, und ob der Bund seine Beteiligungsrechte in den Fonds wirksam ausübt. Hierzu hat er im BMZ, das für die deutsche Beteiligung an den Treuhandfonds federführend zuständig ist, und im Auswärtigen Amt erhoben. Bei zwei deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die Mittel aus den Treuhandfonds erhalten, hat er sich zu ausgewählten Projekten informiert.

Kaum zusätzliche Mittel für Krisenhilfe

In EU-Treuhandfonds will die Europäische Union eigene Mittel sowie Beiträge von Geberstaaten bündeln und die europäischen Außenhilfen verstärken. Bis zum Jahr 2020 flossen so

insgesamt 6,2 Mrd. Euro in die Fonds. Fast 90 % hiervon waren Mittel der Europäischen Union.

Die freiwilligen Beiträge der Geberstaaten fielen deutlich geringer als erwartet aus. Selbst die EU-Mitgliedstaaten leisteten mit 9 % des Gesamtvolumens aller EU-Treuhandfonds deutlich weniger, als ursprünglich von der EU-Kommission für notwendig erachtet. Nicht-EU-Staaten, wie Norwegen und die Schweiz, beteiligten sich mit rund 1 % am Gesamtvolumen der Fonds. In einem Fall war ein Nicht-EU-Staat zugleich Geber- und Empfängerland, da ein Teil der Fondsmittel für Hilfsprojekte in diesem Staat vorgesehen war.

Hilfe kommt nicht viel schneller bei den Menschen in Krisenregionen an

Der Europäischen Union und den Geberstaaten gelang es, sich zügig über Förderziele und Förderschwerpunkte der EU-Treuhandfonds zu einigen. Dadurch konnte die Planung der Krisenhilfen aus diesen Fonds schneller als bei regulären EU-Außenhilfen abgeschlossen werden. Die Mittelempfänger begannen jedoch später als vorgesehen, die Projekte umzusetzen.

Die Projekte verzögerten sich erheblich, weil es der EU-Kommission, den Mitgliedstaaten und den Mittelempfängern schwerfiel, die bestehenden und jahrelang erprobten Abstimmungsverfahren bei EU-Außenhilfen an das Finanzierungsinstrument der EU-Treuhandfonds anzupassen. Denn die Geberstaaten schufen für die Fonds vom europäischen Haushaltsrecht abweichende Verfahren, um die förderfähigen Projekte auszuwählen und die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu überwachen. Hinzu kamen die schwierige Sicherheitslage und fehlende Kapazitäten in den Drittstaaten.

EU-Treuhandfonds sind intransparent

Bei regulären EU-Außenhilfen darf die EU-Kommission die Mittel nur für die im EU-Haushalt definierten Zwecke verwenden. Nur in eng begrenzten Ausnahmen ist es zulässig, die Krisenhilfen für andere Maßnahmen zu übertragen.

Mit den EU-Treuhandfonds will die Europäische Union hingegen

- flexibler auf Krisen in Drittstaaten reagieren,
- die Krisenhilfen besser an die Bedarfe vor Ort anpassen und
- während der gesamten Laufzeit der Fonds über die Mittel verfügen.

Die Europäische Union schichtete hierzu Mittel aus unterschiedlichen Töpfen des EU-Haushalts und aus einem Sondervermögen in die EU-Treuhandfonds um.

Hinzu kam, dass die Geberstaaten zum Teil weitreichende Förderziele für die Fonds festlegten. So förderte die Europäische Union z. B. mit dem finanziell bedeutendsten „EU-Treuhandfonds Afrika“ Maßnahmen zum Schutz von Flüchtlingen, aber auch Projekte wie die Verstärkung von Grenzkontrollen in Drittstaaten. Dies wäre bei regulären EU-Außenhilfen nicht zulässig gewesen.

Nachteile von EU-Treuhandfonds für Deutschland

Die EU-Kommission bewirtschaftet die EU-Treuhandfonds zwar. Die Geberstaaten wirken jedoch in eigens geschaffenen Gremien bei der strategischen Ausrichtung der Fonds und bei der Auswahl der Projekte mit. Die Stimmenverteilung in den EU-Treuhandfonds entspricht dabei nicht der tatsächlichen finanziellen Beteiligung der Geberstaaten. Denn die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt bleiben unberücksichtigt.

So hielt die EU-Kommission z. B. beim Fonds zur Bewältigung der Syrienkrise wegen der aus dem EU-Haushalt umgeschichteten Mittel mehr als die Hälfte der Stimmrechte. Deutschland war für diesen Fonds größter Geberstaat, erhielt jedoch lediglich 6 % der Stimmrechte. Der Stimmanteil läge fast doppelt so hoch, wenn der Beitrag aus dem EU-Haushalt anteilig berücksichtigt würde. Im Ergebnis konnte der Bund bei den EU-Treuhandfonds – im Vergleich zu regulären EU-Außenhilfen – die Verwendung der Mittel deutlich weniger beeinflussen.

Für den Bund sind die EU-Treuhandfonds aufwendig, weil er die Projekte in eigens hierfür etablierten Lenkungs- und Steuerungsgremien begleiten und sie in vom europäischen Haushaltsrecht abweichenden Verfahren umsetzen muss. In einem EU-Treuhandfonds prüfte der Bund beispielsweise rund 200 von der EU-Kommission entwickelte Projektvorschläge, ob sie sich mit nationalen Vorhaben überschneiden. Das BMZ ließ sich dabei für mehr als 7 Mio. Euro von einer Organisation der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen.

2.2 Würdigung

Die Europäische Union hat die mit den EU-Treuhandfonds angestrebten Ziele weitgehend verfehlt. So war sie zwar in Krisensituationen mit den Fonds in der Öffentlichkeit sowie gegenüber Drittstaaten „sichtbar“ und konnte demonstrieren, dass sie politisch handlungsfähig ist. Allerdings gelang ihr dies in erster Linie deshalb, weil sie Mittel aus dem EU-Haushalt und einem Sondervermögen umschichtete, die ohnehin für diese Aufgaben vorgesehen waren. Das Gesamtvolumen ihrer für die Entwicklungszusammenarbeit eingeplanten Mittel hat die Europäische Union nicht wesentlich erhöht. Zusätzliche Mittel konnte sie kaum einwerben. Die freiwilligen Beiträge von Geberstaaten an die EU-Treuhandfonds waren weit geringer als erwartet. Die Projekte konnte die Europäische Union insgesamt nicht viel schneller umsetzen als bei regulären EU-Außenhilfen.

Den überschaubaren Vorteilen der EU-Treuhandfonds standen indes erhebliche Nachteile gegenüber. So war die Finanzierung unübersichtlich, weil die EU-Kommission Mittel aus

unterschiedlichen EU-Töpfen in die Fonds umschichtete. Dies wiederum beeinträchtigte die transparente Aufstellung und Ausführung des EU-Haushalts. Zudem setzte die EU-Kommission die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfen auch für im EU-Haushalt nicht vorgesehene und nicht unmittelbar entwicklungsrelevante Zwecke ein, wie die Finanzierung von Grenzkontrollen in Drittstaaten.

Hinzu kam, dass Deutschland bei den EU-Treuhandfonds – im Vergleich zu regulären Außenhilfen – die Verwendung der Mittel weit weniger beeinflussen konnte. Außerdem verursachten sie für den Bund zusätzlichen Aufwand, um die nationalen Aufgaben im Zusammenhang mit den Fonds wahrzunehmen.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Bundesregierung nicht mehr an EU-Treuhandfonds beteiligen. Der Bundesrechnungshof erwartet vielmehr, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzt, europäische Krisenhilfen an Drittstaaten – soweit erforderlich – künftig einheitlich aus dem EU-Haushalt zu finanzieren.

2.3 Stellungnahme

BMZ und Auswärtiges Amt haben mitgeteilt, dass sie die Kritik des Bundesrechnungshofes nur in einigen Punkten teilen. In einer Gesamtschau würden die entwicklungspolitischen und sonstigen Ziele der EU-Treuhandfonds überwiegend erreicht. Die Fonds seien im Vergleich zu einer Förderung aus dem EU-Haushalt flexibler und besser zu koordinieren, z. B. bei Maßnahmen in den Bereichen Flucht und Migration in Afrika. Bei der Bewältigung von Notlagen in der COVID-19-Pandemie hätten die EU-Treuhandfonds in Krisenregionen zudem eine schnelle und unbürokratische Reaktion der Europäischen Union ermöglicht. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten seien dadurch in der Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam sichtbar.

BMZ und Auswärtiges Amt haben eingeräumt, dass die freiwilligen Beiträge zu den EU-Treuhandfonds hinter den Erwartungen zurückgeblieben seien. Dies sei aus ihrer Sicht jedoch nicht dem Instrument selbst anzulasten. Die Fonds böten die Möglichkeit, EU-Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit durch freiwillige Beiträge von Geberstaaten zu erhöhen. Im Übrigen habe die Europäische Union beim EU-Treuhandfonds zur Bewältigung der Syrienkrise 2,2 Mrd. Euro anstelle der ursprünglich geplanten 1 Mrd. Euro bereitstellen können.

Hinzu komme, dass bei der Bewertung der EU-Treuhandfonds das schwierige Umfeld und die Sicherheitslage in den jeweiligen Krisenregionen zu berücksichtigen sei. Bei der Etablierung neuer Verfahren unter Beteiligung vieler Akteure liege es zudem in der Natur der Sache, dass in der Anlaufzeit Reibungsverluste entstünden.

Aus Sicht des BMZ und des Auswärtigen Amtes spreche auch das Argument der geringen Einflussmöglichkeiten nicht generell gegen EU-Treuhandfonds. Denn die EU-Mitgliedstaaten verfügten in der Praxis über weitreichende Möglichkeiten, um auf die Ausgestaltung der Fonds einzuwirken, z. B. im Dialog mit der EU-Kommission. Sollte die Europäische Union

jedoch weitere Fonds einrichten, möchte sich die Bundesregierung für wirksamere Einflussmöglichkeiten der Geberstaaten auf die Mittelverwendung einsetzen.

Die Bundesregierung möchte auf das Instrument der EU-Treuhandfonds nicht vollständig verzichten. Die aus ihrer Sicht bestehenden Vorteile der Fonds sollten bei einer Neuausrichtung der EU-Außenfinanzierung erhalten bleiben. Einzelheiten eines neuen EU-Außeninstruments würden derzeit auf europäischer Ebene verhandelt. Die einheitliche Finanzierung europäischer Außenhilfen aus dem EU-Haushalt würde dabei auch aus Sicht des BMZ und des Auswärtigen Amtes zu einem kohärenten und transparenten Handeln beitragen.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Denn die außerbudgetären EU-Treuhandfonds wären nur dann zu rechtfertigen, wenn sie verglichen mit den regulären EU-Außenhilfen vorteilhafter wären. Dies hat die Bundesregierung nach wie vor nicht nachgewiesen.

Es reicht nicht aus, darauf hinzuweisen, dass die Europäische Union die entwicklungspolitischen Ziele erreicht oder die EU-Treuhandfonds im Zusammenhang mit der Bewältigung von Notlagen in der COVID-19-Pandemie eingesetzt hat. Denn die Europäische Union stellt für beide Zwecke auch erhebliche Mittel unmittelbar aus dem EU-Haushalt bereit. Es bedarf also keiner EU-Treuhandfonds, um Menschen in Not schnell und unbürokratisch zu helfen. Hinzu kommt, dass die Fonds auch nicht den einheitlichen Auftritt der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten befördert haben. Im Gegenteil: Die Mitgliedstaaten beteiligen sich mit freiwilligen Beiträgen ganz unterschiedlich an den Fonds, einige an einzelnen Fonds auch gar nicht.

Der Hinweis der Bundesregierung, mit den EU-Treuhandfonds sei es möglich, die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, überzeugt nicht. Denn das freiwillige Engagement von Geberstaaten ist bisher vernachlässigbar. Der Bundesrechnungshof führt dies auch auf das übergeordnete Ziel der Fonds zurück, die Sichtbarkeit der Europäischen Union in Krisenregionen zu erhöhen. Nicht-EU-Staaten werden dieses Ziel nicht verfolgen. Für sie dürfte es damit auch nicht attraktiv sein, sich an den Fonds zu beteiligen.

Dies wird auch in dem von BMZ und Auswärtigem Amt beispielhaft genannten EU-Treuhandfonds zur Bewältigung der Syrienkrise deutlich. Das gegenüber ursprünglichen Plänen mehr als doppelt so hohe Fondsvolumen von 2,2 Mrd. Euro ist auch auf die länger andauernde Krise und infolgedessen längere Laufzeit des Fonds zurückzuführen. Es beruht zudem vor allem auf Mitteln, die aus dem EU-Haushalt umgeschichtet wurden, und eben nicht auf zusätzlichen freiwilligen Beiträgen.

BMZ und Auswärtiges Amt haben auch anerkannt, dass die Reibungsverluste und der hohe Koordinierungsaufwand nicht entstünden, wenn die Europäische Union die Maßnahmen nicht über EU-Treuhandfonds, sondern als reguläre Außenhilfen aus dem EU-Haushalt

finanzierte. Die wesentlichen Hemmnisse bei Krisenhilfen, also insbesondere das schwierige Umfeld und die Sicherheitslage in den Krisenregionen, bestehen auch für die Fonds. Vor diesem Hintergrund bleibt offen, weshalb die Bundesregierung EU-Treuhandfonds neben den regulären EU-Außenhilfen weiterhin nutzen möchte.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes wird die EU-Kommission den Mitgliedstaaten nicht mehr Einfluss auf die Verwendung der Mittel bei den EU-Treuhandfonds einräumen. Mit ihren diesbezüglichen Ambitionen hat sich die Bundesregierung auf EU-Ebene in den vergangenen Jahren jedenfalls nicht durchsetzen können.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass europäische Krisenhilfen an Drittstaaten – soweit erforderlich – einheitlich aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Damit wären Sonderlösungen in Form außerbudgetärer Fonds entbehrlich.