Abschließende Mitteilung

an das
Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

über die querschnittliche Prüfung

Deutsche Beteiligung an der Türkei-Flüchtlingsfazilität
(Kapitel 6002 Titel 687 04 u. a.)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 1 - 2017 - 071

Potsdam, den 11. Mai 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	8
2	Neues Finanzierungsinstrument	9
3	Defizite bei den Finanzierungszusagen des Bundes gegenüber der Kommission	10
3.1	Umschichtung von Vorbeitrittshilfen für die Flüchtlingsfazilität	11
3.2	Künftige Finanzierung der Flüchtlingsfazilität aus dem Unionshaushalt	15
3.3	Vorzeitige Leistungen des Bundes in den Unionshaushalt	16
4	Schwächen bei der Steuerung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel durch die Mitgliedstaaten	19
4.1	Einbindung eines EU-Treuhandfonds in die Flüchtlingsfazilität	19
4.1.1	Schwächere Beteiligungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten	20
4.1.2	Unzureichende Information der Mitglieder des Lenkungsausschusses durch die Kommission über Projekte aus dem Treuhandfonds	23
4.1.3	Mögliche Interessenkonflikte im Operational Board	25
4.2	Intransparente Erstattung von Verwaltungsausgaben der Kommission	28
5	Bessere Verzahnung nationaler und europäischer Vorhaben	30
5.1	Wirtschaftliche Vorteile von Ko- und Kombifinanzierungen nutzen	31
5.2	Frühzeitige Abstimmung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten notwendig	35

Anlagen

Übersicht 1 Verteilung der Flüchtlinge in der Türkei
Übersicht 2 Umsetzung der Flüchtlingsfazilität

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ESSN	Emergency Social Safety Net (Projekt der EU)
IPA	Instrument for Pre-Accession-Assistance (Instrument für Vorbeitrittshilfe)
Kommission	Europäische Kommission
Treuhandfonds Madad	Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis (Regionaler Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise)

0 Zusammenfassung

Im Jahr 2015 verpflichteten sich die Europäische Union und die Mitgliedstaaten, 3 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen, um in der Türkei Flüchtlinge zu versorgen und aufnehmende Gemeinden zu unterstützen (Flüchtlingsfazilität). Deutschland beteiligt sich an der Flüchtlingsfazilität in den Jahren 2016 bis 2019 mit insgesamt 428 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2017 die deutsche Beteiligung an der Flüchtlingsfazilität geprüft. Er hat im Auswärtigen Amt (AA) und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) örtlich erhoben und sich bei vier deutschen Durchführungs- und Hilfsorganisationen, die Mittel aus der Flüchtlingsfazilität erhielten, über die Abwicklung der Projekte informiert. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der beiden Ressorts vom Februar und April 2018 schließt der Bundesrechnungshof die Prüfung wie folgt ab:

0.1 Die Europäische Kommission (Kommission) finanzierte die Flüchtlingsfazilität mit 1 Mrd. Euro aus dem Unionshaushalt. Sie verwendete dafür auch nicht benötigte Mittel, mit denen der Beitritt der Türkei zur Europäischen Union vorbereitet werden sollte (Vorbeitrittshilfen). Der Bundesrechnungshof hat dem AA empfohlen, sich auf europäischer Ebene für eine vollständige Umschichtung nicht benötigter Vorbeitrittshilfen für die Flüchtlingsfazilität einzusetzen. Dadurch könnte die Kommission mehr Mittel aus dem Unionshaushalt zur Flüchtlingsfazilität beisteuern. Im Gegenzug könnten die nationalen Beiträge abgesenkt werden. Als nationaler Hauptgeber der Flüchtlingsfazilität könnte Deutschland erhebliche Mittel sparen.

Gemäß den Stellungnahmen des AA und des BMZ sei die Bundesrepublik Deutschland in der laufenden Förderperiode vertraglich verpflichtet, ihre Beiträge für die Flüchtlingsfazilität in voller Höhe zu leisten. Der Bundesrechnungshof weist abschließend darauf hin, dass der Bundesregierung im Jahr 2015 der schleppende Mittelabfluss für Vorbeitrittshilfen an die Türkei bekannt war. Rückblickend hätte die Bundesregierung mit der Kommission vertraglich vereinbaren sollen, nicht

benötigte Vorbeitrittshilfen auf die nationalen Beiträge zur Flüchtlingsfazilität anrechnen zu können. (Tz. 3.1)

0.2 Im März 2018 beschloss die Kommission, bis zum Jahr 2020 weitere 3 Mrd. Euro für die Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei zur Verfügung zu stellen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes setzte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür ein, die Flüchtlingsfazilität so weit wie möglich aus dem Unionshaushalt zu finanzieren. Hierfür können nicht benötigte Mittel verwendet werden, die ursprünglich für die Heranführung der Türkei an die Europäische Union vorgesehen waren. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung nachhalten. (Tz. 3.2)

0.3 In den Finanzierungsvereinbarungen zur Flüchtlingsfazilität sicherte die Kommission den Mitgliedstaaten zu, die Mittel bis Ende 2019 auszuzahlen, um in der Türkei Flüchtlinge zu versorgen und aufnehmende Gemeinden zu unterstützen. Aufgrund von Verzögerungen beim Start und bei der Durchführung der Projekte vereinbarte die Kommission mit den Mitgliedstaaten Anfang 2017, den Auszahlungszeitraum bis Ende 2021 zu verlängern. Gleichwohl müssen die Mitgliedstaaten ihre Beiträge zu den mit der Kommission vereinbarten Terminen bis Oktober 2019 leisten.

Auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das AA die Kommission aufgefordert, die vereinbarten Zahlungstermine für die nationalen Beiträge zu verschieben. Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis der Verhandlungen des AA mit der Kommission nachhalten. Das AA sollte sich auf europäischer Ebene künftig dafür einsetzen, die nationalen Beiträge zu Finanzierungsinstrumenten der Union bedarfsabhängig zu leisten. (Tz. 3.3)

0.4 Die Kommission wickelte rund ein Zehntel der Mittel der Flüchtlingsfazilität über einen Treuhandfonds der Europäischen Union ab. In dessen Gremien haben die Mitgliedstaaten im Vergleich zu den übrigen Finanzierungsinstrumenten der Union weniger Möglichkeiten als die Kommission, um die Auswahl und die Umsetzung der Projekte zu steuern.

Auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das BMZ bei der geplanten Fortsetzung der Flüchtlingsfazilität die Einbindung eines Treuhandfonds durch die Kommission „kritisch prüfen". Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis der Prüfung nachhalten. (Tz. 4.1.1)

0.5 Um die Hilfen der Flüchtlingsfazilität zu koordinieren und sich bei der Umsetzung strategisch beraten zu lassen, richtete die Kommission einen Lenkungsausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten (AA und BMZ) ein. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dem Lenkungsausschuss die notwendigen Informationen über sämtliche EU-finanzierten Projekte in der Türkei durch die Kommission fehlten, um angemessen über Prioritäten und Strategien der Flüchtlingsfazilität zu beraten.

Auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bemühte sich das BMZ bei der Kommission um aussagekräftige Informationen zu Flüchtlingsprojekten in der Türkei, die aus EU-Mitteln finanziert werden. Seit Ende 2017 habe sich die Information der Kommission zum Stand laufender und geplanter Projekte „deutlich verbessert". (Tz. 4.1.2)

0.6 Die Bundesrepublik Deutschland war im Operational Board des Treuhandfonds durch eine Durchführungsorganisation vertreten, die Mittel aus dem Fonds erhielt. Das Board hatte die Aufgabe, die zu finanzierenden Maßnahmen zu genehmigen und ihre Umsetzung nachzuhalten.

Auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das BMZ prüfen, die Bundesrepublik Deutschland künftig in beiden Gremien des Treuhandfonds als stimmberechtigtes Mitglied zu vertreten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ schnellstmöglich alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um Interessenkonflikte der Durchführungsorganisation im Board zu vermeiden. (Tz. 4.1.3)

0.7 Nach einer Übersicht vom Frühjahr 2017 wollte die Kommission bis zu 31 Mio. Euro für ihre Ausgaben zur Verwaltung der Flüchtlingsfazilität verwenden. Dies erschien dem Bundesrechnungshof im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten als hoch. Er empfahl dem AA, sich die Ausgaben von der Kommission belegen zu lassen.

Gemäß der Stellungnahme des AA habe die Kommission zugesagt, den Mitgliedstaaten über ihre Ausgaben für die Verwaltung der Flüchtlings-

fazilität zu berichten. Im Übrigen verweigere die Kommission mit Hinweis auf die aus ihrer Sicht vorrangige Zuständigkeit des Europäischen Rechnungshofes eine Überprüfung ihrer Ausgaben durch den Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof wird den Europäischen Rechnungshof bitten, die von der Kommission geltend gemachten Ausgaben auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Bei der geplanten Fortführung der Flüchtlingsfazilität sollte das AA nur angemessene und nachvollziehbare Erstattungen von Verwaltungsausgaben der Kommission vereinbaren. (Tz. 4.2)

0.8 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union Flüchtlingsprojekte in der Türkei unzureichend miteinander verzahnt haben. Das AA und das BMZ sollten prüfen, inwieweit die Bundesrepublik Deutschland aus Ko- und Kombifinanzierungen durch die Europäische Union wirtschaftliche Vorteile erzielen könnte.

Gemäß ihren Stellungnahmen unterstützen beide Ressorts die Durchführungsorganisationen darin, sich bei der Europäischen Union um Ko- und Kombifinanzierungen zu bemühen. Mit Blick auf „unterschiedliche regulatorische Vorgaben" auf Bundes- und Unionsebene sei zu berücksichtigen, dass Ko- und Kombifinanzierungen Mehraufwand bei der Durchführung gemeinsamer Projekte verursachen können, der die möglichen Synergien in der Praxis mindere.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, verfolgt sie in dieser Prüfung jedoch nicht weiter. (Tz. 5.1)

0.9 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich die Kommission und die Bundesregierung bei der Förderung von Bargeldhilfen für syrische Flüchtlinge in der Türkei unzureichend abstimmten. Er hat der Bundesregierung empfohlen, sich bei der Kommission für eine frühzeitige und eingehende Abstimmung europäischer und nationaler Vorhaben einzusetzen. Nur so können die bei der Prüfung festgestellten Defizite in der Zusammenarbeit bei der Fortführung der Flüchtlingsfazilität vermieden werden. (Tz. 5.2)

1 Ausgangslage

Zwischen den Jahren 2011 bis Ende 2017 gelangten rund 3,4 Mio. Flüchtlinge in die Türkei, vorwiegend aus Syrien.[1] Etwa ein Zehntel lebte in Lagern, die von türkischen Behörden betrieben werden; die anderen vor allem im türkisch-syrischen Grenzgebiet sowie rund um Istanbul und Izmir, siehe **Übersicht 1 in der Anlage**.

Im Oktober 2015 verpflichtete sich die Europäische Union, 3 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen, um in der Türkei Flüchtlinge u. a. mit Nahrung, Kleidung und Unterkunft zu versorgen und aufnehmende Gemeinden bei Bau und Unterhalt von Gemeindezentren, Krankenhäusern und Schulen für syrische und türkische Kinder und Jugendliche zu unterstützen. Die Mittel sollten bis Ende 2017 vertraglich gebunden und bis Ende 2019 ausgezahlt werden. Die türkische Regierung verpflichtete sich gegenüber der Europäischen Union, die Migrationsströme auf die griechischen Inseln zu kontrollieren und die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern.[2]

Die Europäische Kommission (Kommission) stellte für die Hilfen in der Türkei 1 Mrd. Euro aus dem Haushalt der Europäischen Union (Unionshaushalt) bereit. Die Mitgliedstaaten sagten der Kommission, die die Hilfen koordiniert („Flüchtlingsfazilität"), vertraglich insgesamt 2 Mrd. Euro zu. Dazu wird die Bundesrepublik Deutschland 427,5 Mio. Euro (=21%) leisten. Am EU-Anteil von 1 Mrd. Euro ist Deutschland mit Blick auf seinen Anteil am Unionshaushalt von 21 % mit weiteren rund 210 Mio. Euro beteiligt.

Wir haben die deutsche Beteiligung an der Flüchtlingsfazilität geprüft. Wir untersuchten ein Jahr nach ihrem Start, inwieweit Deutschland gemeinschaftlich und mit seinen bilateralen Beiträgen an der Einrichtung, Durchführung und Überwachung der Flüchtlingsfazilität beteiligt war und ob es diese Aufgabe ordnungsgemäß und wirtschaftlich wahrnahm. Dazu haben wir im Mai 2017 im Auswärtigen Amt (AA) und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erhoben. Außerdem haben wir uns Mitte 2017 bei vier deutschen Durchführungs- und Hilfsorganisationen über

---

[1] Insgesamt „Regional Refugee&Resilience Plan 2017-2018 in Response to the Syrian Crises" (3RP) der Vereinten Nationen, http://reporting.unhcr.org/node/16434.

[2] Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und des türkischen Ministerpräsidenten vom 18. März 2016, http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

Flüchtlingsprojekte informiert. Diese erhielten für Flüchtlingsprojekte in der Türkei Mittel der Europäischen Union, nationale Zuwendungen sowie Aufträge des AA und des BMZ.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung übermittelten wir dem AA und dem BMZ im November 2017 zur Stellungnahme. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erhielt einen Abdruck unserer Prüfungsmitteilung zur Kenntnis. Aufgrund der Stellungnahmen des AA und des BMZ vom Februar und April 2018, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir die Prüfung ab.

2 Neues Finanzierungsinstrument

Die Europäische Union ist nach Unionsrecht für die Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern und die humanitäre Hilfe zuständig, Artikel 208 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Sie ergreift geeignete Maßnahmen und trifft und verfolgt eine abgestimmte Politik, „ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben".[3] Aufgrund der geteilten Zuständigkeit sollen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten ihre Politik koordinieren.[4] Ziel ist es, Doppelförderungen zu vermeiden, Projekte aufeinander abzustimmen und einen kohärenten Auftritt der Europäischen Union und ihrer Mitglieder in Drittstaaten zu gewährleisten.

Ende November 2015 einigten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission, zur Umsetzung der o. g. vertraglichen Zusagen an die Türkei eine Flüchtlingsfazilität einzurichten.[5] Die Flüchtlingsfazilität sollte europäische und nationale Maßnahmen in der Türkei sachgerecht koordinieren und aufeinander abstimmen.[6] Die Flüchtlingsfazilität war ein in dieser Form neues Finanzierungsinstrument der Union. Sie war den Treuhandfonds nachgebildet, in denen die Kommission sowie Mitglied- und Drittstaaten Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit außerhalb des Unionshaushalts bündeln. Bei der Flüchtlingsfazilität flossen die mitgliedstaatlichen Beiträge hingegen als „externe zweck-

---

3 Artikel 4 Absatz 4 AEUV.

4 Artikel 210 Absatz 1 AEUV.

5 Rechtsgrundlagen in Artikel 210 Absatz 2 und 214 Absatz 6 AEUV. Beschluss vom 27. November 2015, geändert durch Beschluss 2016, ABl. C 60, Seite 3 ff.

6 "Common Understanding [Anmerkung Bundesrechnungshof: zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten] establishing a governance and conditionality framework for the refugee facility for Turkey, the 'Facility'".

gebundene Einnahmen" in den Unionshaushalt[7], Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b der EU-Haushaltsordnung.[8]

Nach Ansicht des AA und des BMZ konnte die Europäische Union durch die Fazilität bei Krisen in Drittstaaten in kurzer Zeit mehr Mittel zur Verfügung stellen („Pooling"), als beispielsweise durch abgestimmte Förderprogramme der Mitgliedstaaten. Außerdem gewährleistete die Fazilität eine höhere politische Sichtbarkeit der Europäischen Union in Drittstaaten (hier in der Türkei).[9] Demgegenüber bestünden für die Mitgliedstaaten „weniger Steuerungsmöglichkeiten" über die Mittelverwendung und -kontrolle als bei nationalen Projekten.

Die Kommission, die haushaltsrechtlich für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel verantwortlich war, richtete Ende 2015 für die Flüchtlingsfazilität einen Lenkungsausschuss ein. Dieser bestand aus zwei Vertretern der Kommission (Vorsitz) und einem Vertreter pro Mitgliedstaat. Jeder Mitgliedstaat hatte eine Stimme.[10] Deutsches Mitglied war die Beauftragte für Flucht und Migration des AA, die zu den Sitzungen von Beschäftigten des BMZ begleitet wurde. Aufgabe des Lenkungsausschusses war es, die Kommission bei der Umsetzung der Flüchtlingsfazilität und über Prioritäten und strategische Leitlinien der Förderung zu beraten und für das Monitoring zu sorgen.

3 Defizite bei den Finanzierungszusagen des Bundes gegenüber der Kommission

Im Bundeshaushalt war der bilaterale deutsche Beitrag für die Flüchtlingsfazilität für das Jahr 2017 mit 188 Millionen Euro veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 687 04).[11] Das für den Einzelplan 60 federführende BMF übertrug die Mittelbewirtschaftung auf das AA. Der Mittelbewirtschafter hat zu prüfen, ob und in welcher Höhe Leistungen aus dem Bundeshaushalt notwendig sind, § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Er darf Ausgaben nur soweit und nicht

---

7 Siehe Jahresrechnung der EU (2016), Seiten 63 f. und 105 (Haushaltslinien Heranführungshilfen und humanitäre Hilfe).

8 Verordnung Nr. 966/2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 298, Seite 1 ff.

9 „Leitlinien der Bundesregierung Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung", Nr. 4.3 (Bundestags-Drucksache 18/12813).

10 Artikel 7 Absatz 2 der "Rules of Procedure of the Steering Committee of the Facility for Refugees in Turkey".

11 Haushaltplan 2017, ferner Bewirtschafterschreiben BMF vom 23. Januar 2017.

eher leisten, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind, § 34 Absatz 2 BHO.

3.1 Umschichtung von Vorbeitrittshilfen für die Flüchtlingsfazilität

Sachverhalt

Ursprünglich plante die Kommission, dass die Mitgliedstaaten 2,5 Mrd. Euro zur Flüchtlingsfazilität beisteuern sollten. Die restlichen 0,5 Mrd. Euro wollte sie aus dem Unionshaushalt aufbringen.[12] Nach Bedenken einiger Mitgliedstaaten, denen ihre nationalen Beiträge zu hoch erschienen, passte die Kommission die Mittelaufteilung im Februar 2016 an.[13] Danach sollten 2 Mrd. Euro durch bilaterale Beiträge der Mitgliedstaaten aufgebracht werden (1 Mrd. Euro EU-Anteil). Im März 2016[14] verpflichtete sich Deutschland gegenüber der Kommission, seinen Beitrag zur Flüchtlingsfazilität in Raten bis Oktober 2019 zu leisten.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten wollten zusätzliche Hilfen („frische Mittel") für Flüchtlingsprojekte in der Türkei bereitstellen. Die sogenannten Vorbeitrittshilfen (Instrument for Pre-Accession-Assistance IPA) für die Türkei sollten „unberührt bleiben". Mit diesen Hilfen unterstützt die Europäische Union Länder, die ihr beitreten möchten. Die Vorbeitrittshilfen sollen die Beitrittsländer befähigen, „den Werten der Union zu entsprechen und sich schrittweise an die Regeln und Standards und an die Politik und Praxis der Union anzupassen".[15]

Der Umfang der Vorbeitrittshilfen richtet sich gemäß Artikel 6 Absatz 1 Verordnung Nr. 231/2014 nach sogenannten „Strategiepapieren". Gemäß dem Strategiepapier für die Türkei aus dem Jahr 2015, das die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und der türkischen Regierung erarbeitet hatte, möchte die Europäische Union die Türkei in unterschiedlichen politischen

---

[12] Beschluss der Kommission vom 24. November 2015 über die Koordinierung der Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten durch einen Koordinierungsmechanismus – die Flüchtlingsfazilität für die Türkei, ABl. C 407, Seite 8 ff.

[13] Beschluss der Kommission vom 10. Februar 2016 zur Änderung des Beschlusses vom 24. November 2015, ABl. C 60, Seite 3 ff.

[14] Contribution Certificate from Germany, 3. März 2016, COMBUD 50/2/16 REV 2.

[15] Artikel 1 der Verordnung Nr. 231/2014 zur Schaffung eines Instruments für die Heranführungshilfe (IPA II), ABl. L 77, Seite 11, siehe ferner Verordnung Nr. 236/2014 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierungen des auswärtigen Handelns, a. a. O., Seite 95.

Bereichen bis Ende 2020 mit insgesamt bis zu 4,45 Mrd. Euro unterstützen.[16] Die dort genannten finanziellen Hilfen sind „Richtbeträge".[17] Im Unionshaushalt wurden die jährlichen Mittel vom Europäischen Parlament und vom Rat in den Grenzen des Mittelfristigen Finanzrahmens jährlich bewilligt.[18]

Bis Mai 2017 hatte die Kommission nach eigenen Angaben 1,65 Mrd. Euro für Vorbeitrittshilfen für die Türkei „festgelegt" (nicht näher erläutert). Davon habe sie 215,3 Mio. Euro vertraglich gebunden und 203,5 Mio. Euro ausgezahlt.[19] Mit diesen Mitteln habe die Kommission beispielsweise Schulungen für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in der Türkei finanziert, um dort rechtsstaatliche Grundsätze einzuhalten und eine unabhängige Justiz aufzubauen. Für die übrigen im o. g. Strategiepapier vereinbarten Politikbereiche, die die Union in der Türkei unterstützen möchte (Investitionen in Erziehung und Bildung und in die Entwicklung des ländlichen Raumes etc.), wurden nach Angaben der Kommission[20] Mittel im Unionshaushalt veranschlagt, bis dahin jedoch nicht vertraglich gebunden. Hauptgrund für den geringen Mittelabfluss waren „die in vielen Fällen vergleichsweise ineffizienten Verfahrensweisen der beteiligten türkischen Behörden".[21]

Nach Angaben des AA waren die Informationen der Kommission, wie viele Mittel diese tatsächlich für Vorbeitrittshilfen gebunden oder für andere Zwecke umgeschichtet hatte, unzureichend. Die Bundesregierung habe die Kommission „mehrfach" aufgefordert, die Berichterstattung zu verbessern. Das Europäische Parlament forderte die Kommission im Jahr 2016 auf, über die Verwendung von Vorbeitrittshilfen für Flüchtlinge in der Türkei ausreichend und nachvollziehbar zu berichten.[22]

Nach Hinweisen in den geprüften Unterlagen verwendete die Kommission bis Mitte 2017 Mittel von bis zu 565 Mio. Euro, die gemäß dem o. g. Strategie-

---

16 Indikatives Strategiepapier für die Türkei (2014-2020).
17 Artikel 6 Absatz 3 Verordnung Nr. 231/2014.
18 Artikel 15 Absatz 2 Verordnung Nr. 231/2014.
19 Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages „Verschiedene Fragen zur Heranführungshilfe der EU an die Türkei", WD 4-3000-044/17 (Stand 19. Mai 2017), m. w. N.
20 Siehe Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, a. a. O., Stellungnahme zu Frage 1.
21 Siehe „Final Report ‚External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)", Stand Juni 2017, Zusammenfassung Seite IV.
22 Studie „Turkey: How the pre-accession funds have been spent, managed, controlled and the monitoring system", hrsg. vom Directorate General for Internal Policies des Europäischen Parlaments, Seite 16 ff., Dok. PE 572.699.

papier ursprünglich für Vorbeitrittshilfen vorgesehen waren, für Projekte der Flüchtlingsfazilität. Sie rechnete diese auf den EU-Anteil (1 Mrd. Euro) an.[23]

Würdigung

Bis zum Frühjahr 2017 konnte die Kommission nur knapp 5 % der für Vorbeitrittshilfen eingeplanten Mittel vertraglich binden.[24] Mit Blick auf die politische Entfremdung der türkischen Regierung von der Europäischen Union ist absehbar, dass die für die Türkei vorgesehenen Vorbeitrittshilfen auch in den kommenden Jahren nicht planmäßig abfließen und in folgende Haushaltsjahre übertragen werden.

Vor diesem Hintergrund haben wir das AA mit Blick auf § 6 BHO um Prüfung gebeten, diese Mittel für die Flüchtlingsfazilität einzusetzen und auf die nationalen Leistungen anzurechnen. In einem ersten Schritt sollte sich das AA schnellstmöglich einen Überblick verschaffen, in welcher Höhe Mittel tatsächlich noch aus den Vorbeitrittshilfen verfügbar sind.

Trotz unterschiedlicher Zielrichtungen haben die Vorbeitrittshilfen Schnittmengen mit den aus der Flüchtlingsfazilität geförderten Projekten. Dies betrifft beispielsweise den Bau von Schulen für syrische und türkische Kinder und Jugendliche sowie von Krankenhäusern und Gemeindezentren (siehe Tz. 1). Durch die Umschichtung könnte die Kommission aus dem Unionshaushalt deutlich mehr als die bisher geplante 1 Mrd. Euro zur Flüchtlingsfazilität beisteuern. Im Gegenzug müssten die Mitgliedstaaten weniger nationale Beiträge aufbringen. Als nationaler Hauptgeber der Flüchtlingsfazilität könnte Deutschland auf diese Weise erhebliche Mittel in der laufenden Förderperiode der Fazilität sparen. Bislang wurde nur der Unionshaushalt durch die oben dargestellten von der Kommission umgeschichteten Vorbeitrittshilfen entlastet.

Stellungnahmen der Ressorts

Gemäß seiner Stellungnahme habe sich das AA mit seinen europäischen Partnern *„wiederholt und nachdrücklich bemüht, die Kommission zu mehr Transparenz und insbesondere zeitgerechter Vorlage nachvollziehbarer Zahlen [zu*

[23] Dokument der Kommission „Financial Aspects" für die 6. Sitzung des Lenkungsausschusses im März 2017, Tabelle auf Seite 2 „From IPA" (2016/2017).

[24] Siehe o. g. vertraglich gebundene Mittel von 215,3 Mio. Euro im Verhältnis zu den im „Strategiepapier" vorgesehenen 4,45 Mrd. Euro für 2014 bis 2020.

den Vorbeitrittshilfen] anzuhalten". Die Gespräche mit der Kommission dauerten an.

Außerdem habe sich die Bundesregierung bei der Kommission in den Haushaltsberatungen wiederholt *„für die weitere Umschichtung und Kürzung"* der für die Türkei vorgesehenen Vorbeitrittshilfen, auch für die Finanzierung der Flüchtlingsfazilität, eingesetzt. Gemäß den rechtlichen Bestimmungen für Vorbeitrittshilfen müssten diese Mittel vorrangig für die übrigen Beitrittsländer verwendet werden, bevor sie zur Finanzierung der Flüchtlingsfazilität eingesetzt werden. Im Unionshaushalt 2018 wurden die ursprünglich für die Türkei vorgesehenen Vorbeitrittshilfen (Verpflichtungen) um insgesamt 175 Mio. Euro gekürzt bzw. gesperrt. Auf Grundlage ihrer „Halbzeitüberprüfung zur Umsetzung der Finanzierungsinstrumente für das auswärtige Handeln der Union" vom Dezember 2017[25] erwäge die Kommission nach Angaben des AA, weitere Vorbeitrittshilfen im Unionshaushalt für die Türkei umzuwidmen.

Eine nachträgliche Anrechnung umgeschichteter Vorbeitrittshilfen auf die nationalen Beiträge zur Flüchtlingsfazilität sei aufgrund vertraglicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission *„nicht möglich"*. Die Bundesrepublik Deutschland werde ihre zugesagten Beiträge planmäßig leisten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir nehmen die Stellungnahme zur Kenntnis. Rückblickend hätte sich das AA im Jahr 2015 für vertragliche Vereinbarungen mit der Kommission einsetzen sollen, um aus dem Unionshaushalt umgewidmete oder umgeschichtete Vorbeitrittshilfen auf die nationalen Beiträge zur Flüchtlingsfazilität anrechnen zu können. Dem AA war zu dem Zeitpunkt aus der Evaluierung der Finanzierungsperiode 2007 bis 2013[26] bekannt, dass erhebliche Mittel für Vorbeitrittshilfen wegen schleppender Beitrittsverhandlungen und ineffizienter Strukturen in der Türkei nicht zweckentsprechend verwendet werden konnten.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Kommission die Mitgliedstaaten über die Verwendung der Vorbeitrittshilfen nur schleppend informiert. Auch aus der o. g. „Halbzeitüberprüfung" der Kommission vom Dezember 2017 geht nicht eindeutig hervor, wie viele der ursprünglich für Vorbeitrittshilfen vorgesehenen

[25] Ratsdokument 15922/17 vom 20. Dezember 2017, mit IPA II (15922/17 ADD 2).
[26] Bericht "IPA-interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance" (2013).

Mittel im Unionshaushalt noch zur Verfügung stehen. Das AA sollte von der Kommission aussagekräftige und vollständige Informationen einholen.

3.2 Künftige Finanzierung der Flüchtlingsfazilität aus dem Unionshaushalt

Sachverhalt

Im März 2016 stellten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union weitere Hilfen zur Versorgung von Flüchtlingen in der Türkei ab dem Jahr 2018 in Aussicht. Ende Oktober 2017 forderten Deutschland und weitere Mitgliedstaaten von der Kommission, Vorschläge vorzulegen, um weitere Hilfen für die Türkei ab dem Jahr 2018 vollständig aus dem Unionsaushalt zu finanzieren.[27]

Die Kommission beschloss im März 2018, bis zum Jahr 2020 weitere 3 Mrd. Euro für die Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei zur Verfügung zu stellen.[28] Sie schlug vor, die zweite Tranche der Flüchtlingsfazilität wiederum mit 1 Mrd. Euro aus dem Unionshaushalt zu finanzieren. Die Mitgliedstaaten sollten sich mit 2 Mrd. Euro beteiligen.

Würdigung

Wir haben dem AA empfohlen, sich bei der geplanten Fortführung der Flüchtlingsfazilität ab dem Jahr 2018 auf der Ebene der Europäischen Union mit Nachdruck dafür einzusetzen, nicht benötigte Vorbeitrittshilfen für die Flüchtlingsfazilität umzuschichten. Die mit anderen Mitgliedstaaten abgestimmte Forderung an die Kommission, Vorschläge für eine Vollfinanzierung der Flüchtlingsfazilität aus dem Unionshaushalt vorzulegen, war dazu ein Schritt in die richtige Richtung.

Stellungnahmen der Ressorts

Gemäß den Stellungnahmen des AA konnten sich die Mitgliedstaaten Anfang 2018 nicht auf eine vollständige Finanzierung der zweiten Tranche der Flüchtlingsfazilität aus dem Unionshaushalt einigen. Die Bundesregierung setzte sich vor diesem Hintergrund dafür ein, Kompromisslösungen auszuloten.

---

[27] Erklärung der Regierungen Dänemarks, Deutschlands, Finnlands, Frankreichs, Österreichs und Schwedens an die Kommission vom 23./24. Oktober 2017 „Financing of an eventual second tranche of the Facility for the Refugees in Turkey".

[28] Beschluss der Kommission vom 14. März 2018, ABl. C 106, Seite 4 ff.

Ziel war, dass die Flüchtlingsfazilität „als eines der wichtigsten Instrumente europäischer Flüchtlingspolitik" nicht an der Finanzierung scheitert. Die Ratspräsidentschaft schlug dem Ausschuss der Ständigen Vertreter im April 2018 vor, die zweite Tranche mit 2 Mrd. Euro aus dem Unionshaushalt und 1 Mrd. Euro aus nationalen Beiträgen zu finanzieren.[29]

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir erkennen an, dass sich die Bundesregierung auf unsere Empfehlung bei den europäischen Partnern dafür eingesetzt hat, die Flüchtlingsfazilität so weit wie möglich aus dem Unionshaushalt zu finanzieren. Hierfür können nicht benötigte Mittel verwendet werden, die ursprünglich für die Heranführung der Türkei an die Europäische Union vorgesehen waren. Wir werden die weitere Entwicklung nachhalten.

3.3 Vorzeitige Leistungen des Bundes in den Unionshaushalt

Sachverhalt

In ihrer o. g Finanzierungszusage gegenüber der Kommission (Tz. 3.1) verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland im März 2016, ihren Beitrag zur Flüchtlingsfazilität in Raten im Oktober 2016[30], Juni und Oktober 2017, Juli 2018 und Oktober 2019 zu leisten (insgesamt 427,5 Mio. Euro, siehe Tz. 1). Die Kommission sagte den Mitgliedstaaten im Gegenzug zu, die Mittel mit Vereinten Nationen, internationalen Finanzinstituten und Nichtregierungsorganisationen sowie türkischen Partnern bis Ende 2017 vertraglich zu binden und bis zum 31. Dezember 2019 auszuzahlen. Nicht benötigte Mittel sollten den Mitgliedstaaten erstattet werden.[31]

Hintergrund dieser Vereinbarungen waren die vertraglich vereinbarten Zahlungstermine, zu denen die Kommission die Mittel an die Empfänger leistete[32]:

- Die Kommission gewährte den Vereinten Nationen, Rotkreuz-/ Rothalbmond-Bewegung und Nichtregierungsorganisationen für humanitäre Hilfen 80 % der Mittel als Vorschuss und 20 % nachträglich, nachdem jene

---

[29] Ratsdok. 7882/18 „Facility for Refugees in Turkey: Financing of the second tranche".
[30] Außerplanmäßige Ausgabe, siehe Kurzprotokoll zur 70. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 24. Februar 2016, TOP 10.
[31] Nr. 32 und 33 des "Common Understanding establishing a governance and conditionality framework for the refugee facility for Turkey".
[32] Dokument der Kommission für die 6. Sitzung des Lenkungsausschusses im März 2017 „Financial Aspects".

die Mittelverwendung gegenüber der Kommission ordnungsgemäß nachgewiesen hatten. Die Projekte waren in der Regel auf 12 Monate befristet.

- Bei mehrjährigen nicht-humanitären Hilfen, wie dem Bau und dem Unterhalt von Schulen etc., gewährte die Kommission türkischen Behörden und internationalen und nationalen Kreditinstituten (Weltbank etc.) bis zu 40 % der Mittel als Vorschuss, bis zu 70 % als Zwischenfinanzierung und etwa 10 % als Abschlusszahlung. Nichtregierungsorganisationen, die Mittel aus dem Regionalen Treuhandfonds zur Bewältigung der Syrienkrise (Madad) erhielten, gewährte die Kommission 25-90 % als Vorschuss und die restlichen Mittel als Zwischen- oder Abschlusszahlung (z. B. für Bildungsprojekte).

Wir haben festgestellt, dass sich der Start und die Umsetzung der Projekte verzögerten, so dass die Mittel später als geplant ausgezahlt werden. Dies hatte unterschiedliche Gründe:

- Die Entwicklung von Hilfsprojekten dauerte aufgrund langwieriger Abstimmungsprozesse mit türkischen Behörden, die von Beginn an versuchten, eigene Wünsche und Vorstellungen zu Zielen und Inhalten der Projekte durchzusetzen, länger als geplant.
- Seit dem Putschversuch in der Türkei im Juli 2016 verlangsamte sich die Umsetzung der Projekte. Vereinbarungen zur Umsetzung der Projekte mit türkischen Behörden verzögerten sich oder kamen nicht zustande, weil Ansprechpartner fehlten und/oder nicht eingearbeitet waren. Insbesondere die Planung und der Bau neuer Schulen für syrische und türkische Kinder und Jugendliche benötigten länger als geplant.

Im Januar 2017 billigte das AA (mit Zustimmung des BMF, § 40 BHO) einen Vorschlag der Kommission, den Auszahlungszeitraum auf den 31. Dezember 2021 zu verlängern. Die o. g. Termine, zu denen die Mitgliedstaaten die nationalen Beiträge leisten mussten, wurden nicht angepasst. In einem Dokument der Kommission hieß es:

> „*The change* [Anm. Bundesrechnungshof, gemeint sind die verlängerten Auszahlungstermine bis 2021] *would not impact the Member States payment schedule as any such effect would be off-set by the mobilisation of payment credits under the EU budget side of the Facility.*“

Bis Juni 2017 waren knapp 1,6 Mrd. Euro für Projekte beauftragt und 811 Mio. Euro ausgezahlt. Die Kommission ging im März 2017 nach grober Schätzung davon aus, dass ca. 100 Mio. Euro nach dem Jahr 2019 abfließen werden.[33]

Würdigung

Uns ist bewusst, dass die Versorgung syrischer Flüchtlinge und die politisch angespannte Situation in der Türkei die Kommission und ihre Partner, die die Projekte umsetzten, vor erhebliche Herausforderungen stellten. Zwar schätzt die Kommission, dass nur etwa 3 % der Mittel nach dem Jahr 2019 abfließen werden (100 Mio. Euro im Verhältnis zu den der Türkei zugesagten 3 Mrd. Euro). Mit Blick auf die bei unseren Erhebungen festgestellten erheblichen Verzögerungen insbesondere bei den mehrjährigen nicht-humanitären Hilfen (Bau von Schulen) gehen wir aber davon aus, dass deutlich mehr Mittel erst nach dem Jahr 2019 abfließen werden. In diesen Fällen wird die Kommission, die die Projekte der Flüchtlingsfazilität zum großen Teil vorfinanzieren möchte und Vorschüsse von bis zu 90 % gewährte, die vertraglich vereinbarten Zahlungen später als geplant leisten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Kommission die Auszahlungstermine erneut verschieben oder ab dem Jahr 2022 an die Bundesrepublik Deutschland erhebliche Mittel erstatten wird.

Vor diesem Hintergrund ist nicht verständlich, weshalb Deutschland starre Zahlungstermine der Kommission akzeptierte. Für die Kommission und die Mitgliedstaaten zeichneten sich schon bei der Entwicklung der Flüchtlingsfazilität Ende 2015 die Risiken einer verzögerten Umsetzung der Projekte ab. Insbesondere ist unklar, weshalb Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten bis Oktober 2019 ihre Beiträge leisten müssen, obwohl erhebliche Mittel noch weitere zwei Jahre abfließen werden. Um vorzeitige Leistungen der Bundesrepublik Deutschland zu vermeiden, sollte sich das AA als mittelbewirtschaftendes Ressort bei der Kommission für spätere Zahlungen einsetzen.

---

[33] Dokument der Kommission „Financial Aspects“, siehe oben.

Stellungnahme des AA

Gemäß der Stellungnahme des AA waren die vorgesehenen 3 Mrd. Euro der Flüchtlingsfazilität Mitte Januar 2018 fast vollständig vertraglich gebunden. 1,85 Mrd. Euro waren Mitte Januar ausgezahlt. Dies sei gegenüber dem Zeitpunkt unserer Erhebungen Mitte 2017 *„ein erheblicher Fortschritt“*.

Das AA will sich darum bemühen, vorzeitige Leistungen der Bundesrepublik Deutschland an die Union zu vermeiden. Es habe von der Kommission gefordert, die Fälligkeiten der mitgliedstaatlichen Beiträge anzupassen. Die Stellungnahme enthielt dazu keine weiteren Einzelheiten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir werden das Ergebnis der Verhandlungen des AA mit der Kommission nachhalten. Bei der geplanten Fortführung der Flüchtlingsfazilität sollte die Bundesregierung auf Unionsebene darauf hinwirken, vertraglich zu vereinbarende Zahlungstermine am tatsächlichen Bedarf auszurichten. Wie oben (Tz. 3.2) dargestellt, sollte die Kommission vorrangig nicht benötigte Vorbeitrittshilfen aus dem Unionsaushalt für die Flüchtlingsfazilität einsetzen, bevor die Mitgliedstaaten nationale Mittel beisteuern.

4 Schwächen bei der Steuerung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel durch die Mitgliedstaaten

4.1 Einbindung eines EU-Treuhandfonds in die Flüchtlingsfazilität

Die Kommission und die Mitgliedstaaten legten im Jahr 2014 gemäß Artikel 187 EU-Haushaltsordnung den Treuhandfonds Madad auf (Tz. 3.3), um die Nachbarländer Syriens bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms zu unterstützen und zusätzliche Leistungen öffentlicher und privater Geldgeber einzuwerben. Hauptgeldgeber war die Europäische Union. Mitglied- und Drittstaaten wie die Türkei steuerten weitere Mittel bei. Anfang 2017 waren das insgesamt rund 1 Mrd. Euro. Deutschland leistete aus dem Einzelplan 23 insgesamt 15 Mio. Euro in den Treuhandfonds. Die Kommission wickelte Mittel der Flüchtlingsfazilität über diesen Treuhandfonds Madad ab.

4.1.1 Schwächere Beteiligungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten

Rechtlicher Rahmen

Gemäß dem Beschluss der Kommission zur Errichtung der Flüchtlingsfazilität (siehe Tz. 3.1) darf die Kommission die Mittel über bereits vorhandene Instrumente für die Finanzierung des auswärtigen Handelns der Union umsetzen.[34] Dazu zählen beispielsweise das Instrument für Vorbeitrittshilfe (IPA II), für Humanitäre Hilfe der Europäischen Union[35] und das „Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt".[36]

Für eine einheitliche Durchführung dieser Finanzierungsinstrumente darf die Kommission Durchführungsrechtsakte erlassen, beispielsweise zur Projektauswahl. Dazu bedarf sie der Zustimmung der Mitgliedstaaten, die darüber in sogenannten Komitologie-Ausschüssen beraten und entscheiden.[37] Bei den hier einschlägigen Prüfverfahren stimmen die Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit über die Vorschläge der Kommission ab.[38] Die Stimmen sind nach der Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten gereiht. Deutschland hat zusammen mit drei anderen Partnern die meisten Stimmen. Die Kommission hat den Vorsitz in den Ausschüssen, stimmt aber nicht mit ab.

Sachverhalt

Im Einzelnen waren die Mitgliedstaaten wie folgt in die Umsetzung der Flüchtlingsfazilität über Finanzierungsinstrumente der Union eingebunden (siehe auch Übersicht 2 in der Anlage):

- Die Durchführung **sozio-ökonomischer Projekte** (Übernahme von Gehaltszahlungen für Lehrkräfte, Bau und Ausstattung von Schulen etc.) von insgesamt rund 1,2 Mrd. Euro vereinbarte die Kommission mit türkischen Behörden und internationalen Kreditinstituten (Weltbank, Europäische Investitions- und Entwicklungsbanken) über das Finanzierungsinstrument der Vorbeitrittshilfe (vgl. oben Tz. 3.1). Da die Projekte nicht den o. g. Zielen der Vorbeitrittshilfen entsprachen (Angleichung an

[34] Erwägungsgrund 11.
[35] Verordnung Nr. 1257/96, ABl. L 163, Seite 1 ff. (Fassung von 2009).
[36] Verordnung Nr. 230/2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt, ABl. L 77, Seite 1 ff.
[37] Artikel 291 AEUV, Einzelheiten in Verordnung Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.
[38] Artikel 16 Absätze 4 und 5 des Vertrags über die Europäische Union.

rechtliche Standards der Europäischen Union), wickelte die Kommission die Mittel der Flüchtlingsfazilität als Sondermaßnahmen (Special Measure IPA) gemäß Artikel 2 Verordnung Nr. 236/2014 ab.[39] Die Mitgliedstaaten haben die Sondermaßnahmen als solche und die Projektauswahl der Kommission im IPA-Ausschuss[40] gebilligt.[41]

- Die Kommission vereinbarte die Umsetzung **humanitärer Hilfen** von insgesamt 1,4 Mrd. Euro (z. B. Nahrungsmittel, Unterkunft, Kleidung) auf vertraglicher Grundlage mit Hilfsorganisationen (World Food Programme etc.). Die von der Kommission für eine Förderung ausgewählten Projekte wurden von den Mitgliedstaaten im Ausschuss „Humanitarian Aid" der Kommission gebilligt.
- Weitere Mittel der Flüchtlingsfazilität von 293 Mio. Euro leistete die Kommission zur Bewirtschaftung an den o. g. **EU-Treuhandfonds** Madad. Aus den Mitteln finanzierte die Kommission beispielsweise Bildungsprojekte des Kinderhilfswerkes der Vereinten Nationen und von Nichtregierungsorganisationen.

Die Kommission begründete[42] die Umsetzung über den Treuhandfonds gegenüber den Mitgliedstaaten damit, „kleinere Projekte" („smaller scale bottom-up projects") unterstützen zu wollen. Die Projektvorschläge wurden von den Mitgliedern des Operational Boards des Treuhandfonds geprüft und mit einfacher Mehrheit gebilligt. Die Stimmrechte im Operational Board waren nach der Höhe der Beiträge gereiht. Von den insgesamt 200 Stimmrechten hielt die Kommission 96, die Mitgliedstaaten hatten insgesamt 88[43] (15 davon Deutschland).

Das Gründungsabkommen für den Treuhandfonds enthielt keine Regelung, die Auszahlungen beispielsweise bei einer Vertragsverletzung der Mittelempfänger auszusetzen. Auch sonstige Rückzahlungsansprüche der Geldgeber gegenüber

---

[39] Dokument der Kommission für die 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 30. Juni 2016 „Controls applicable to non-humanitarian Aid Actions (IPA-II)".

[40] Artikel 12 und 13 der Verordnung Nr. 231/2014.

[41] Dokument der Kommission "Written procedure result 'Commission Implementing Decision adopting a Special Measure on education, health, municipal infrastructure and socio-economic support to Turkey" vom 25. Juli 2016.

[42] "Special Measure on Education, Health, Municipal Infrastructure and socio-economic support to Refugees in Turkey", Dokument der Kommission vom 11. Juli 2016, Seite 14 f., CIRCABC.

[43] Die Türkei hat 16 Stimmen.

den Empfängern, beispielsweise bei fehlverwendeten Mitteln, waren nicht vorhanden. Die Kommission beschränkte ihre Haftung gegenüber den Gebern des Treuhandfonds auf die im Gründungsabkommen genannten Verpflichtungen. Die Bundesrepublik Deutschland könnte bei der Kommission keine Ansprüche durchsetzen, nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückzuzahlen.

Die Kommission informierte die Mitglieder des Lenkungsausschusses der Flüchtlingsfazilität im Nachhinein über die Entscheidungen ihrer o. g. Ausschüsse (Humanitarian Aid, IPA und Operational Board des Treuhandfonds).

Würdigung

Es ist nicht verständlich, weshalb die Kommission rund ein Zehntel der Mittel der Flüchtlingsfazilität über einen Treuhandfonds der Europäischen Union abwickelte. Der Treuhandfonds war in den Gründungsdokumenten zur Flüchtlingsfazilität nicht erwähnt. Nach unserem Eindruck hätte die Kommission die Projekte über die anderen Finanzierungsinstrumente der Union umsetzen können. In diesem Fall hätten die Mitgliedstaaten eine wirtschaftliche Umsetzung von Mitteln der Flüchtlingsfazilität wirksamer nachhalten können. Auffällig ist beispielsweise, dass die Kommission bei Projekten, die sie über den Treuhandfonds umsetzte, im Vergleich zu den übrigen Finanzierungsinstrumenten großzügige Vorschüsse von bis zu 90 % der Aufträge gewährte (siehe Tz. 3.3).

In den Gremien des Treuhandfonds haben die Mitgliedstaaten im Vergleich zu den übrigen Finanzierungsinstrumenten der Union weniger Möglichkeiten als die Kommission, um die Auswahl und die Umsetzung der Projekte zu steuern. Ihre Beteiligungsrechte sind schwächer als bei den anderen Finanzierungsinstrumenten der Union, in denen die Kommission nicht abstimmt. Dies wirkt sich insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland nachteilig aus, die in den Komitologie-Ausschüssen (Prüfverfahren mit qualifizierter Mehrheit) aufgrund ihrer Stimmen stärkere Einwirkungsmöglichkeiten hat.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Kommission ihre nur hier vorgesehenen Stimmrechte im Operational Board auf Beiträge aus dem Unionshaushalt in den Treuhandfonds stützt, die die Mitgliedstaaten zur Flüchtlingsfazilität geleistet haben. Die Kommission genießt hier im Vergleich zu den beiden anderen Instrumenten ein überproportional hohes Stimmrecht von 96 zu 88 gegenüber den Mitgliedstaaten.

Wir haben zur Kenntnis genommen, dass das AA und das BMZ die Flüchtlingsfazilität grundsätzlich positiv bewerteten (siehe Tz. 2, Pooling und Sichtbarkeit der Europäischen Union in Drittstaaten). Beide Ressorts sollten darauf achten, dass sie die Mittelverwendung gemeinsam mit den beteiligten Mitgliedstaaten angemessen steuern können. Sie sollten die Einbindung eines Treuhandfonds durch die Kommission kritisch hinterfragen.

Stellungnahme des BMZ

Gemäß der Stellungnahme des BMZ habe es zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Flüchtlingsfazilität Ende 2015 einen *„hohen politischen Umsetzungsdruck“* gegeben. Die Kommission habe die eingespielten Verfahren zur Auswahl und Durchführung geeigneter Projekte in den Gremien des Treuhandfonds genutzt, um die Mittel der Fazilität schnellstmöglich für die Versorgung von Flüchtlingen in der Türkei und zur Unterstützung aufnehmender Gemeinden verwenden zu können. Gleichwohl werde das BMZ bei der geplanten Fortsetzung der Flüchtlingsfazilität die Einbindung eines Treuhandfonds *„kritisch prüfen“*.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis der Prüfung nachhalten.

4.1.2 Unzureichende Information der Mitglieder des Lenkungsausschusses durch die Kommission über Projekte aus dem Treuhandfonds

Sachverhalt

Bei ihren Sitzungen stellten die Mitglieder des Lenkungsausschusses der Flüchtlingsfazilität Anfang 2016 fest, dass die Türkei Unterstützung im Bildungsbereich benötigt. Im Dezember 2016 beauftragte die Kommission eine deutsche Durchführungsorganisation, mit 50 Mio. Euro aus der Flüchtlingsfazilität 15 Schulen für Flüchtlinge und türkische Kinder und Jugendliche in aufnehmenden Gemeinden zu bauen und auszustatten.

Wir stellten fest, dass die Kommission weitere Mittel aus dem EU-Treuhandfonds Madad (siehe Tz. 4.1) von knapp 230 Mio. Euro[44] verwendete, um Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden in der Türkei zu unterstützen. Über die Bewilligung dieser Projekte entschied das Operational Board des Treuhand-

[44] "Madad Project Overview" vom 13. März 2017.

fonds. In den Sitzungen des Lenkungsausschusses der Flüchtlingsfazilität wurden diese Projekte nicht erörtert. Die Mittel teilten sich wie folgt auf:

- Ende 2016 bewilligte das Operational Board des Treuhandfonds einen Auftrag an die o. g. deutsche Durchführungsorganisation von rund 70 Mio. Euro für den Bau und die Ausstattung weiterer 26 Schulen. Diesen Auftrag erwähnte die Kommission in einer Fußnote zu ihrem Durchführungsbericht über die Flüchtlingsfazilität.[45]
- Mitte Juni 2017 bewilligte das Operational Board weitere 40 Mio. Euro für die deutsche Durchführungsorganisation, um den Bau von Photovoltaikanlagen in Flüchtlingscamps und aufnehmenden Gemeinden zu finanzieren.[46] In derselben Sitzung bewilligte es 117 Mio. Euro für Projekte von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und Hilfsorganisationen in der Türkei.

Würdigung

Die Übersichten der Kommission zu EU-finanzierten Projekten in der Türkei waren unvollständig. Dem Lenkungsausschuss der Flüchtlingsfazilität fehlten Informationen zu finanziell bedeutsamen Projekten in der Türkei. Es reicht nicht aus, diese Mittel in einer Fußnote zu einem Bericht zu erwähnen.

Mangels entsprechender Informationen durch die Kommission konnten die Mitglieder des Lenkungsausschusses nicht sämtliche Flüchtlingsprojekte der Union in ihre Überlegungen zur strategischen Ausrichtung der Flüchtlingsfazilität einbeziehen. Der Lenkungsausschuss konnte seine Aufgabe, die Kommission zu Prioritäten und Strategien zu beraten (Tz. 4.1), nicht wirksam wahrnehmen.

Bei den o. g. Schulbaumaßnahmen, die aus Mitteln des Treuhandfonds finanziert werden, wäre ein Überblick über alle EU-finanzierten Projekte in der Türkei für den Lenkungsausschuss zweckmäßig gewesen. Dann hätten die Mitglieder des Lenkungsausschusses besser abgleichen können, wie viele zusätzliche Schulen aus Mitteln der Flüchtlingsfazilität gebaut und ausgestattet werden müssen, um den Hilfebedarf in der Türkei zu decken.

---

[45] Dokument der Kommission "Fourth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey-Statement" (COM 2016, 792 final), Seite 12, Fußnote 30.

[46] "List of documents and projects to be presented to the 6th meeting of the Madad Fund Operational Board", Ordner des BMZ zum Treuhandfonds.

Wir haben dem AA und dem BMZ empfohlen, sich von der Kommission schnellstmöglich Informationen zu Flüchtlingsprojekten in der Türkei, die aus dem EU-Treuhandfonds finanziert werden, zusammenstellen zu lassen. Erst auf dieser Grundlage ist es dem Lenkungsausschuss möglich, die Kommission sachgerecht zu Prioritäten und Strategien zu beraten.

Stellungnahme des BMZ

Gemäß der Stellungnahme des BMZ habe sich die Information der Kommission zum Stand laufender und geplanter Projekte der Europäischen Union in der Türkei seit Ende 2017 *„deutlich verbessert“*.

Mit Blick auf das von uns exemplarisch genannte Schulbauprogramm aus der Flüchtlingsfazilität und dem Treuhandfonds wies das BMZ darauf hin, dass die Mittel der Europäischen Union nicht ausreichten, um den Bedarf in der Türkei zu decken. Der *„sinnhafte, zweckbestimmte und koordinierte Einsatz der Mittel“* sei dadurch sichergestellt, dass eine Durchführungsorganisation die Projekte aus Mitteln der Flüchtlingsfazilität und aus dem Treuhandfonds umsetze.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Umsetzung des Schulbauprojektes durch eine Durchführungsorganisation stellt noch nicht sicher, dass die Mittel der Europäischen Union wirtschaftlich und zweckentsprechend verwendet werden. Es ist Aufgabe der Ressorts, in den europäischen Steuerungsgremien (hier im Lenkungsausschuss und im Operational Board) darauf hinzuwirken, dass die Mittel bedarfsgerecht zur Unterstützung der Flüchtlinge und der aufnehmenden Gemeinden in der Türkei eingesetzt werden. Dazu benötigen die Mitglieder der Steuerungsgremien vollständige und aussagekräftige Informationen zu den geförderten Maßnahmen durch die Kommission. Wir erwarten, dass sich die Ressorts mit Nachdruck vollständige und aussagekräftige Informationen von der Kommission zusammenstellen lassen, um im Lenkungsausschuss auf tragfähiger Grundlage über Prioritäten und Strategien der Flüchtlingsfazilität beraten zu können.

4.1.3 Mögliche Interessenkonflikte im Operational Board

Rechtlicher Rahmen

Beim Treuhandfonds Madad arbeiteten die Kommission und die Mitgliedstaaten in zwei Gremien („Boards“) zusammen:

- Im Trust Fund Board berieten die Kommission (Vorsitz) sowie einzahlende Mitglied- und Drittstaaten die strategische Ausrichtung des Fonds. Deutschland war durch Beschäftigte des BMZ vertreten. Als Treuhänder eines von Deutschland und zwei Partnerländern aufgelegten weiteren Treuhandfonds (Syria Recovery Trust Fund) nahmen Vertreter einer deutschen Durchführungsorganisation als Beobachter an den Sitzungen des Boards teil, um Prioritäten und Strategien beider Fonds abstimmen zu können.
- Im Operational Board sollten die Kommission (Vorsitz) und die Institutionen und Staaten, die sich finanziell am Madad-Fonds beteiligten, über die aus dem Treuhandfonds zu finanzierenden Maßnahmen entscheiden und eine „wirksame Umsetzung" nachhalten.[47]

Im Gründungsdokument des Madad-Fonds[48] heißt es zum Operational Board:

> *„The Donors and the Manager undertake to take all necessary precautions to avoid conflicts of interests."*

Sachverhalt

Im Auftrag des BMZ benannte eine deutsche Durchführungsorganisation im November 2015 gegenüber der Kommission Beschäftigte des BMZ als deutsche Vertreter („representative") im Trust Board und eigene Beschäftigte als deutsche Vertreter im Operational Board. Die Durchführungsorganisation erhielt Mittel aus dem Treuhandfonds für Flüchtlingsprojekte in der Türkei, beispielsweise zum Bau und zur Ausstattung von Schulen (siehe oben, Tz. 4.1.2). Um das „Risiko von Interessenskonflikten" im Operational Board „einzugrenzen", verpflichtete das BMZ die Durchführungsorganisation im o. g. Auftrag, an Abstimmungen im Board über die Finanzierung von Projekten an diese nicht teilzunehmen. Nach eigenen Angaben enthielten sich die Vertreter bei der Abstimmung im Operational Board über Aufträge aus Mitteln des Treuhandfonds an die eigene Durchführungsorganisation.

Würdigung

Mit Blick auf das im Gründungsdokument verankerte Gebot, wonach Vertreter der Mitglieder des Madad-Fonds in den Steuerungsgremien Interessenskonflik-

[47] Artikel 6.2 des Agreement establishing the Madad Fund and its internal Rules (Constitutive Agreement).
[48] Artikel 15 Satz 1 des Constitutive Agreements.

te vermeiden müssen, ist die Vertretung Deutschlands im Operational Board durch die Durchführungsorganisation bedenklich. Es reicht nicht aus, wenn sich deren Beschäftigte bei Aufträgen an die eigene Institution der Stimme enthalten. Als deutsche Vertreterin im Operational Board erhält die Durchführungsorganisation wesentliche Informationen zu den Projekten anderer Auftragnehmer aus dem Treuhandfonds, die sie ggf. für Angebote zu weiteren Aufträgen verwenden könnte (Wettbewerbsvorteil).

Es ist ein berechtigtes Anliegen, dass die Durchführungsorganisation die strategische Ausrichtung der beiden Fonds zur Bewältigung der Syrienkrise miteinander verzahnen möchte. Dazu reicht es aus unserer Sicht jedoch aus, dass sie an den Sitzungen des Trust Fund Boards als Beobachterin teilnimmt.

Wir haben dem BMZ empfohlen zu prüfen, eigene Beschäftigte als deutsche Vertreter in das Operational Board zu entsenden. Auf diese Weise müsste sich die Bundesrepublik Deutschland auch nicht bei Abstimmungen über Projektaufträge an deutsche Durchführungsorganisationen enthalten.

Stellungnahme des BMZ

Gemäß seiner Stellungnahme habe das BMZ die Durchführungsorganisation mit der Vertretung Deutschlands im Operational Board u. a. wegen Kapazitätsengpässen im eigenen Haus beauftragt. Bis zu den kommenden Sitzungen der Gremien im Frühjahr 2018 werde das BMZ prüfen, die Bundesrepublik Deutschland künftig in beiden Gremien des Treuhandfonds als stimmberechtigtes Mitglied zu vertreten. Die Durchführungsorganisation könnte an den Sitzungen „*in rein beratender Rolle*“ teilnehmen.

Im Übrigen wies das BMZ darauf hin, dass die Mitglieder der Gremien des Treuhandfonds vereinbart hätten, sich bei der Abstimmung über die Bewilligung von Förderungen an Durchführungsorganisationen aus dem eigenen Land zu enthalten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir erwarten, dass das BMZ schnellstmöglich alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um Interessenkonflikte der Durchführungsorganisation im Board zu vermeiden. Die Textziffer ist damit erledigt.

4.2 Intransparente Erstattung von Verwaltungsausgaben der Kommission

Sachverhalt

Gemäß den o. g. Beschlüssen zur Errichtung der Flüchtlingsfazilität unterhält die Kommission das „Sekretariat" für die Flüchtlingsfazilität. In den Sitzungen des Lenkungsausschusses haben die Mitgliedstaaten die Erstattung von Verwaltungsausgaben der Kommission nicht vereinbart.

Die Kommission veranschlagte mit Billigung der Mitgliedstaaten 25 Mio. Euro aus Mitteln der Flüchtlingsfazilität für das Monitoring und die Evaluierung der Flüchtlingsfazilität durch externe Dienstleister. Die Kommission beabsichtigt, weitere 31 Mio. Euro der Mittel der Flüchtlingsfazilität *„für Personalkosten, Fortbildungen, Rechnungsprüfungen, Evaluierungen, Konferenzen, IT, Reisekosten und Mietkosten"* abzurechnen.[49] Die Erstattung richte sich an den Verwaltungsausgaben für andere Finanzierungsinstrumente des auswärtigen Handelns der Europäischen Union aus, wie den Vorbeitrittshilfen.[50] Danach darf die Kommission für „Verwaltungs- und Unterstützungsausgaben […] höchstens 4 % der Beiträge" verwenden.

Beim Treuhandfonds Madad erhielt die Kommission für die Umsetzung der Projekte auf Grundlage von Artikel 187 Absatz 7 EU-Haushaltsordnung und gemäß dem „Constitutive Agreement" mit den Beitragszahlern eine „Management Fee" von bis zu 5 % der nationalen Beiträge. Im Jahr 2016 waren das rund 0,5 Mio. Euro.[51]

Würdigung

Uns ist bewusst, dass sich die Kommission mit Blick auf das finanzielle Volumen der Flüchtlingsfazilität Aufwendungen für Sekretariatsaufgaben erstatten lassen möchte. Es war jedoch unklar, für welche konkreten Verwaltungsleistungen die Kommission die vorgenannten zusätzlichen Ausgaben berechnet hat und ob diese Leistungen und die damit verbundenen Ausgaben notwendig waren. Die Kommission ließ offen, welche Verwaltungsaufgaben das „Sekretariat der Flüchtlingsfazilität" tatsächlich wahrnahm. Vor diesem Hintergrund war nicht nachvollziehbar, ob die geltend gemachten Erstattungen angemessen

---

[49] Dokument der Kommission „Financial Aspect" (März 2017).

[50] Erläuterungen zu Artikel 13 05 62, Unionshaushalt 2017 (ABl. L 51, Seite 1 ff.); gleiche Formulierung im Unionshaushalt 2016.

[51] Annual/AOSD Report for the EU Trust Funds, Madad, Seiten 11, 20 und 23.

waren. Im Vergleich zu den Verwaltungsausgaben, die die Kommission für die Umsetzung des mit 1 Mrd. Euro ausgestatteten Treuhandfonds Madad erhält (pro Jahr 0,5 Mio. Euro), erschienen uns die Verwaltungsausgaben, die die Kommission für die Flüchtlingsfazilität geltend macht, zu hoch. Bei der Ermittlung eines angemessenen Anteils war zu berücksichtigen, dass die Kommission für wesentliche Verwaltungsaufgaben (Monitoring und die Evaluierung durch externe Dienstleister) bereits 25 Mio. Euro aus Mitteln der Flüchtlingsfazilität erhielt.

Wir haben dem AA und dem BMZ empfohlen, sich von der Kommission die Ermittlung von Ausgaben für die Verwaltung der Flüchtlingsfazilität belegen zu lassen.

Stellungnahme des AA

Gemäß seiner Stellungnahme wird das AA prüfen, auf welcher Grundlage die Kommission die Verwaltungsausgaben für die Flüchtlingsfazilität berechnet und ob sie sich von den Ausgaben für das Monitoring und die Evaluierung abgrenzen lassen. Auf Nachfrage habe die Kommission dem AA zugesagt, über die Ausgaben im Lenkungsausschuss zu berichten. Im Übrigen verweigere die Kommission mit Hinweis auf die aus ihrer Sicht vorrangige Zuständigkeit des Europäischen Rechnungshofes eine Überprüfung ihrer Ausgaben für das Monitoring, Evaluierung und die Verwaltung der Flüchtlingsfazilität durch den Bundesrechnungshof.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir werden den Europäischen Rechnungshof bitten, die von der Kommission geltend gemachten Ausgaben bei seiner parallelen Prüfung[52] der Flüchtlingsfazilität auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Dabei könnte der Europäische Rechnungshof berücksichtigen, dass nach aktuellen Übersichten der Kommission vom Januar 2018[53] über die Projekte der Flüchtlingsfazilität weitere Ausgaben für das Monitoring, die Evaluierung und die Verwaltung durch die Kommission

[52] Siehe Background Paper des Europäischen Rechnungshofes "Facility for Refugees in Turkey" (März 2018), Webseite ERH.

[53] Übersicht „EU Facility for Refugees in Turkey: projects committed/decided, contracted, disbursed" (Stand 12. Januar 2018).

vorgesehen sind.[54] Mit den bereits in der Übersicht von Juni 2017 ausgewiesenen 14,3 Mio. Euro für „Monitoring and Evaluation, Audit and Communication" summieren sich die Ausgaben auf knapp 72 Mio. Euro.

Bei der geplanten Fortführung der Flüchtlingsfazilität sollte das AA nur angemessene und nachvollziehbare Erstattungen von Ausgaben für das Monitoring, die Evaluierung und die Verwaltung der Kommission vereinbaren und diese nachhalten.

5 Bessere Verzahnung nationaler und europäischer Vorhaben

Gemäß § 7 BHO sind das AA und das BMZ verpflichtet, Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Sie müssen Projekte so planen und steuern, dass die Zuwendungsempfänger und Auftragnehmer komplementäre Projekte der Kommission und der anderen Mitgliedstaaten berücksichtigen. Hierdurch können die durchführenden Stellen Synergien nutzen, beispielsweise beim Einsatz von Personal, Beschaffungen und der Verwendung von Sachmitteln.

Das BMZ hat im Jahr 2007 „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit" erstellt.[55] Danach wollte es sich im Rahmen seiner politischen Steuerungsaufgaben dafür einsetzen, die Förderung von Entwicklungsmaßnahmen in Drittstaaten - *„soweit dies möglich und sinnvoll ist"* - gemeinsam mit anderen bilateralen oder multilateralen Gebern zu planen und durchzuführen.[56] Dazu kann der Bund in Abstimmung mit seinen Partnern einen abgrenzbaren Teil einer Entwicklungsmaßnahme fördern (Parallelfinanzierung) oder einen mit den Partnern abgestimmten Anteil an den Gesamtkosten eines Vorhabens übernehmen (Gemeinschaftsfinanzierung). Bei der Technischen Zusammenarbeit sind gemäß den Leitlinien Kombifinanzierungen mit staatlichen oder nichtstaatlichen Gebern möglich. In diesen Fällen stocken Dritte eine Entwicklungsmaßnahme der Bundesregierung auf.[57] Nach Ansicht des

---

[54] Im Einzelnen sind das 39,5 Mio. Euro für „Ongoing administrative expenditure, ECHO technical assistance and monitoring, evaluation and audit expenditure", 9,4 Mio. Euro für „Administrative Expenditure" im Bereich IPA, 6,5 Mio. Euro für „Technical assistance" im Bereich ECHO sowie 1,9 Mio. Euro für „Administrative Expenditure" im Bereich ECHO.

[55] BMZ-Konzepte 165 (2007).

[56] Tz. 15 in Verbindung mit Tz. 67 ff. der Leitlinien.

[57] Tz. 89 der Leitlinien.

BMZ bieten Kombifinanzierungen *„erhebliche Chancen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“*.[58] Bundesmittel könnten durch Drittmittel gehebelt werden.

Gemäß den o. g. Leitlinien ist es Aufgabe der deutschen Durchführungsorganisationen für die Finanzielle und die Technische Zusammenarbeit, Möglichkeiten von Ko- und Kombifinanzierungen zu prüfen. Außerdem obliegt es ihnen, die Zusammenarbeit vor Ort *„soweit möglich mit anderen bilateralen und multilateralen Gebern [zu] koordinieren“*.

Gemäß seiner „Strategie zur humanitären Hilfe im Ausland" möchte das AA *„Kooperationen von Nichtregierungsorganisationen mit internationalen Partnern und Organisationen“* unterstützen, insbesondere mit der Kommission und anderen Mitgliedstaaten.[59] In seinem Förderkonzept für Humanitäre Hilfen gibt das AA den Zuwendungsempfängern auf, *„sich – soweit möglich – vor Ort in lokale und internationale Koordinierungsmaßnahmen [zu] integrieren“*.[60]

5.1 Wirtschaftliche Vorteile von Ko- und Kombifinanzierungen nutzen

Sachverhalt

Das AA und das BMZ finanzierten seit Jahren Projekte aus dem Bundeshaushalt, um Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden in der Türkei zu unterstützen. Das AA gewährte seit dem Jahr 2016 – zusätzlich zu dem mit der Europäischen Union vereinbarten deutschen Anteil an der Flüchtlingsfazilität – insgesamt rund 111 Mio. Euro für humanitäre Hilfe und Hochschulprogramme, das BMZ zusätzlich rund 176,5 Mio. Euro für mittel- und langfristige sowie Übergangshilfen.

Die deutsche Vertreterin im Lenkungsausschuss erkundigte sich im Februar 2016 bei der Kommission nach Möglichkeiten, aus Mitteln der Flüchtlingsfazilität nationale Projekte zu kofinanzieren. Die Kommission bestätigte, dass die Kofinanzierung nationaler Projekte aus Mitteln der Flüchtlingsfazilität „grundsätzlich möglich“ sei, verfolgte dies aber nicht weiter. Mit Blick auf die humanitären Bedarfe in der Türkei wollte die Kommission ihre Projekte ohne

---

[58] Handreichung des BMZ Nr. HR022 „Kombifinanzierung TZ-Maßnahmen“, Tz. 1.

[59] „Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland“, Stand 12. November 2012, Nr. 7.

[60] „Konzept des Auswärtigen Amtes zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland (Kapitel 0501 Titel 687 32)", Stand 3. März 2014, Nr. 5.

aufwendige Abstimmungen mit nationalen Stellen über Kofinanzierungen möglichst zügig umsetzen. In den Sitzungen des Lenkungsausschusses wurde die Möglichkeit von Ko- und Kombifinanzierungen europäischer und nationaler Projekte seitdem nicht mehr erörtert.

Im März 2016 informierten die Mitgliedstaaten die Kommission in einer Übersicht über Projekte zur Unterstützung der Türkei bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms, die sie aus nationalen Mitteln finanzierten (Übersicht mit Empfängern, Projekttiteln, Regionen, Summen). Die Kommission stellte die Gesamtübersicht der türkischen Regierung und ihren Projektpartnern zur Verfügung. Die Übersicht wurde seitdem nicht aktualisiert.

Wir stellten fest, dass die Kommission ein Projekt einer deutschen Durchführungsorganisation mit Mitteln aus der Flüchtlingsfazilität kofinanzierte:

> Im Jahr 2016 beauftragte das BMZ eine deutsche Durchführungsorganisation für 78 Mio. Euro, um in ausgewählten Kommunen in Nachbarländern Syriens den sozialen Zusammenhalt zwischen Flüchtlingen und der dortigen Bevölkerung zu stärken, z. B. durch Investitionen in die Renovierung und die Ausstattung von Schulen, berufsnahe Qualifizierungen etc.
>
> Zu den Gesamtausgaben des Projektes steuerte die Kommission als Drittmittelgeber 70 Mio. Euro aus dem Treuhandfonds Madad bei, davon 18,2 Mio. Euro für die Türkei. 8 Mio. Euro übernahm das BMZ aus Bundesmitteln. Davon verwendete die deutsche Durchführungsorganisation rund die Hälfte (4 Mio. Euro), um ihre Verwaltungsausgaben für die Umsetzung des Projektes zu decken. Die Kommission hatte die Beteiligung an dem Projekt davon abhängig gemacht, dass der Durchführungsorganisation höchstens 7 % des Auftrags für Verwaltungsausgaben erstattet werden. Die Durchführungsorganisation veranschlagte hingegen Verwaltungsausgaben von rund 11 % des Auftrags.

In den von uns geprüften Fällen erwog die Durchführungsorganisation vereinzelt, sich bei der Kommission um weitere Ko- oder Kombifinanzierungen nationaler Projekte aus Unionsmitteln zu bemühen, verfolgte dies aber nicht weiter. Sie schlug dem BMZ beispielsweise für ein Bildungsprojekt von 1,4 Mio. Euro in der Türkei eine Kofinanzierung der Europäischen Union vor. Nach Ansicht

des BMZ seien Ko- und Kombifinanzierungen bei der Abwicklung aufwendig. Außerdem wollte es einen eigenständigen *„sichtbaren deutschen Beitrag“* für Flüchtlingsprojekte in der Türkei leisten.

Würdigung

Mit Blick auf die erheblichen Mittel, die die Bundesrepublik Deutschland für Flüchtlingsprojekte in der Türkei aufwendet (insgesamt mehr als 900 Mio. Euro in den Jahren 2016 und 2017[61]), haben das AA und das BMZ unzureichend untersucht, inwieweit sie aus Kofinanzierungen (Synergien bei Personalausgaben und Sachmitteln) und Kombifinanzierungen (Hebelwirkung bei Technischer Zusammenarbeit) wirtschaftliche Vorteile erzielen könnten. Sie haben gegenüber der Kommission nicht hinterfragt, weshalb es tatsächlich nicht möglich gewesen sein soll, nationale Projekte mit EU-Mitteln aufzustocken.

Auf nationaler Ebene sollten das AA und das BMZ Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit ausloten. Sie sollten die deutschen Durchführungs- und Hilfsorganisationen anhalten, sich um Ko- oder Kombifinanzierungen durch die Europäische Union zu bemühen.

Auf Unionsebene sollte sich die Bundesrepublik Deutschland als Hauptbeitragszahlerin der Flüchtlingsfazilität mit mehr Nachdruck für eine engere Verzahnung europäischer und nationaler Vorhaben einsetzen. Die deutschen Vertreter im Lenkungsausschuss hätten im Frühjahr 2016 nachhaken sollen, welche Projekte sich aus Sicht der Kommission für Ko- und Kombifinanzierungen eignen. Stattdessen haben die Kommission und die Mitgliedstaaten/Deutschland nicht einmal wechselseitig nachgehalten, welche Projekte die jeweiligen Partner in der Türkei nach dem März 2016 förderten (siehe Tz. 3.3).

Wir regen an, dass die deutschen Vertreter im Lenkungsausschuss auf Unionsebene eine Initiative ergreifen, wonach sich die Kommission und die Mitgliedstaaten IT-gestützt über ihre Projekte in der Türkei gegenseitig unterrichten. Auf dieser Grundlage könnten sie Synergiemöglichkeiten prüfen. Lediglich im o. g. Projekt gelang eine Kombifinanzierung von Bundes- und EU-Mitteln. Die Finanzierung aus Bundesmitteln diente jedoch vorrangig dazu, die aus Sicht der Kommission zu hohen Verwaltungskosten der deutschen Durchführungsorganisation auszugleichen.

---

[61] Deutsche Beiträge für Flüchtlingsfazilität (427,5 Mio. Euro), am EU-Anteil (210 Mio. Euro) sowie o. g. nationale Leistungen des AA und des BMZ von 287,5 Mio. Euro.

Stellungnahmen der Ressorts

Gemäß seiner Stellungnahme unterstütze das BMZ seine Durchführungsorganisationen grundsätzlich darin, sich bei der Europäischen Union um Kofinanzierungen zu bemühen. Im Übrigen verwies es auf die Stellungnahme des AA.

Das AA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass ein „substantieller Teil" der nationalen Mittel und der Projekte der Europäischen Union für humanitäre Hilfen in die Länderprogramme der Vereinten Nationen fließen. Im Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen würden beispielsweise das EU-Projekt Emergency Social Safety Net (ESSN) und nationale Projekte für Bargeldhilfen miteinander verzahnt.

Außerdem gebe es bei der Umsetzung der Projekte über Nichtregierungsorganisationen *„Grenzen der Absorptionsfähigkeit von Mitteln"*, insbesondere bei lokalen (türkischen) Partnern. Vor diesem Hintergrund sei eine Budgeterhöhung nationaler aus dem Bundeshaushalt finanzierter Projekte durch zusätzliche EU-Mittel aus Sicht des AA *„oftmals nicht sinnvoll"*.

Schließlich sei mit Blick auf „unterschiedliche regulatorische Vorgaben" auf Bundes- und Unionsebene zu berücksichtigen, dass Ko- und Kombifinanzierungen Mehraufwand bei der Durchführung gemeinsamer Projekte verursachen können, der die möglichen Synergien in der Praxis mindere oder aufzehre.

Mit Blick auf die von uns angeregte IT-gestützte gegenseitige Unterrichtung über Projekte in der Türkei verwies das AA auf die Datenbank der Europäischen Union „**E**mergency **D**isaster **R**esponse **I**nformation **S**ystem EDRIS". Das AA trage Daten über die national finanzierten humanitären Hilfsprojekte in EDRIS ein, von der sie an die Datenbank der Vereinten Nationen „**F**inancial **T**racking **S**ystem FTS" übermittelt werden.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Bei unseren Erhebungen haben wir die Eintragungen zu Flüchtlingsprojekten in der Türkei in den o. g. Datenbanken stichprobenartig ausgewertet. Die Informationen zu den jeweils geförderten Projekten der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten waren lückenhaft. Die Felder waren in den Datenbanken zum Teil spärlich befüllt. Nach unserem Eindruck waren die Datenbanken in einer Gesamtschau zur Abstimmung zwischen der Kommission und den

Mitgliedstaaten/Deutschland über die geförderten Projekte der jeweiligen Partner in der Türkei nicht geeignet.

5.2 Frühzeitige Abstimmung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten notwendig

Sachverhalt

Wir haben bei unserer Prüfung untersucht, inwiefern die Kommission und das AA ihre jeweiligen Bargeldhilfen für syrische Flüchtlinge („Cash-Cards") miteinander abgestimmt haben. Dabei stellten wir fest:

In der Türkei förderte das AA seit dem Jahr 2015 Projekte deutscher Hilfsorganisation, um mit Unterstützung türkischer Behörden (z. B. Katastrophenschutzbehörde, Sozialämtern) Gutscheine („E-Voucher") an hilfebedürftige Flüchtlinge zu verteilen. Damit konnten sie sich in ausgewählten Supermärkten mit Lebensmitteln und Dingen des täglichen Bedarfs versorgen. Im zweiten Halbjahr 2016 förderte das AA drei Projekte im Südosten der Türkei über insgesamt 11 Mio. Euro.

Im September 2016 startete die Kommission mit 348 Mio. Euro aus Mitteln der Flüchtlingsfazilität ein eigenständiges System für Geldleistungen an Flüchtlinge, das ESSN. Mit Unterstützung des türkischen Familien- und Sozialministeriums, dem türkischen Roten Halbmond und dem Welternährungsprogramm erhalten hilfebedürftige syrische Flüchtlinge, die in Ankara und im Südosten der Türkei lebten, seit März 2017 Geldkarten mit aufladbaren Guthaben.

Zwischen dem ESSN und den vom AA finanzierten Projekten gab es folgende Unterschiede:

- Für das ESSN galten nach Angaben der Kommission „strenge Auswahlkriterien", beispielsweise mit Blick auf die Familiengröße und den Vorrang für Familien mit behinderten Personen. Die Kommission informierte die Mitgliedstaaten und die Hilfsorganisationen bis zum Start des ESSN im September 2016 nicht im Einzelnen über die Kriterien.

  Die beiden deutschen Hilfsorganisationen konzentrierten ihre Förderungen auf – so wörtlich – „Frauengeführte Haushalte", Familien, in denen nur ein männlicher Erwachsener (18 bis 59 Jahre) in der Lage

war zu arbeiten, Menschen mit Behinderungen sowie chronisch kranke oder ältere Menschen (über 60 Jahre alt).

- Im ESSN erhielten die Empfänger pro Person monatlich 100 Türkische Lira (entsprach ca. 30 Euro). Die Kommission hatte diesen Betrag mit Unterstützung des Welternährungsprogrammes und der türkischen Regierung ermittelt, um die Grundbedürfnisse von Flüchtlingen abzudecken.

  In den Projekten einer deutschen Hilfsorganisation erhielten die Empfänger seit Juli 2016 pro Person bis zu 62 Türkische Lira. Die deutsche Hilfsorganisation ermittelte die Beträge, um wegen des Lebensstandards im Südosten der Türkei Spannungen mit der dortigen Bevölkerung zu vermeiden. Mit Blick auf die geplante Förderung im ESSN erhöhte die deutsche Hilfsorganisation ihre aufladbaren Guthaben Ende 2016 mit Zustimmung des AA auf 87 Türkische Lira pro Person.

  Eine weitere deutsche Hilfsorganisation gewährte seit April 2016 Guthaben von 62 Türkische Lira und erhöhte Anfang 2017 auf 100 Türkische Lira. Seit März 2017 gab sie wegen der Förderung aus dem ESSN keine Guthabenkarten mehr aus. Mit Zustimmung des AA verwendete die Hilfsorganisation die Bundesmittel, um hilfebedürftigen Flüchtlingen, die keine Guthabenkarten aus dem ESSN erhielten, „Einzelfallhilfen" zu leisten.

- Empfänger des ESSN konnten die Geldkarte nicht nur in ausgewählten Supermärkten zum Einkauf von Lebensmitteln nutzen, sondern auch an Automaten Geld abheben. Mittelfristig sollen auch nichtsyrische Flüchtlinge Guthabenkarten erhalten.

Die Kommission ließ gegenüber den Mitgliedstaaten bis kurz vor der Einführung des ESSN offen, wann die Guthabenkarten in welchen Regionen ausgegeben werden und ob national finanzierte Bargeldhilfen fortgeführt oder angepasst werden sollten. In einem Bericht der Botschaft Ankara vom September 2016 hieß es mit Blick auf die geplante Einführung des ESSN:

„Cash-Card-Programme deutscher Hilfsorganisationen sollten grundsätzlich solange fortgeführt werden bis ein zufriedenstellendes Gesamtkonzept erkennbar ist.“

Die Kommission und die deutschen Hilfsorganisationen stimmten sich vor Ort ab, um zu vermeiden, dass hilfebedürftige Flüchtlinge Guthaben bei mehreren Anbietern aufladen konnten („Doppelförderung“).

Würdigung

Es war notwendig, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten, die erhebliche zusätzliche Mittel für Flüchtlingsprojekte in der Türkei aufwendeten, wirksame Maßnahmen ergriffen, um Doppelförderungen zu vermeiden. Mit Blick auf die unionsrechtlich verankerte Pflicht der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten, ihre Entwicklungszusammenarbeit wirksam zu koordinieren (siehe Tz. 2), hätten beide Partner ihre Projekte darüber hinaus enger aufeinander abstimmen sollen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Kommission die Bundesregierung und die deutschen Hilfsorganisationen, die aus Bundesmitteln finanzierte Geldkarten-Projekte in der Türkei umsetzten, über Details der Einführung des ESSN im Unklaren ließ. Rückblickend hätte das AA über den Lenkungsausschuss der Flüchtlingsfazilität und den Komitologie-Ausschuss der humanitären Hilfe ausreichende Informationen von der Kommission einfordern müssen. Dann hätte es rechtzeitig bewerten können, die national finanzierten Programme vorzeitig zu beenden, fortzuführen oder den Zuwendungszweck anzupassen. Kommission und Mitgliedstaaten hätten sich zudem rechtzeitig abstimmen sollen, welche Beträge angemessen sind, um Flüchtlinge in der Türkei ausreichend mit Lebensmitteln und Dingen des täglichen Bedarfs zu versorgen. Die Kommission und das AA/die Hilfsorganisationen haben noch nicht einmal abgestimmt, inwieweit sie die Hilfebedürftigkeit der Flüchtlinge nach einheitlichen Maßstäben beurteilen. Die deutschen Hilfsorganisationen passten die Guthabenbeträge kurzfristig an den ESSN an, um dem Eindruck einer unkoordinierten Förderung von Bargeldhilfen gegenüber den Begünstigten und der türkischen Regierung/Öffentlichkeit vorzubeugen. Die mangelhafte Abstimmung über die Bargeldhilfen war nach unserer Auffassung auch darauf zurückzuführen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten (hier Deutschland) jeweils zu sehr darauf geachtet haben, mit ihren eigenen Projekten in der Türkei sichtbar zu sein.

Wir haben dem AA und dem BMZ empfohlen, sich auf der Ebene der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass die Kommission die aus der Flüchtlingsfazilität finanzierten Projekte frühzeitig und eingehend mit den Mitgliedstaaten abstimmt.

Stellungnahme des AA

Gemäß der Stellungnahme des AA haben die Durchführungsorganisationen die Zugangsvoraussetzungen und die Höhe der Bargeldhilfen für Flüchtlinge in der Türkei in einer Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen abgestimmt. Da das Projekt ESSN der Europäischen Union in der Startphase Schwierigkeiten hatte, die geplante Zahl an hilfebedürftigen Flüchtlinge mit Bargeldhilfen zu unterstützen, habe die Bundesrepublik Deutschland die national finanzierten Projekte für Bargeldhilfen übergangsweise fortgesetzt und die Guthaben „zur Wahrung eines kohärenten Gesamtansatzes" angepasst.

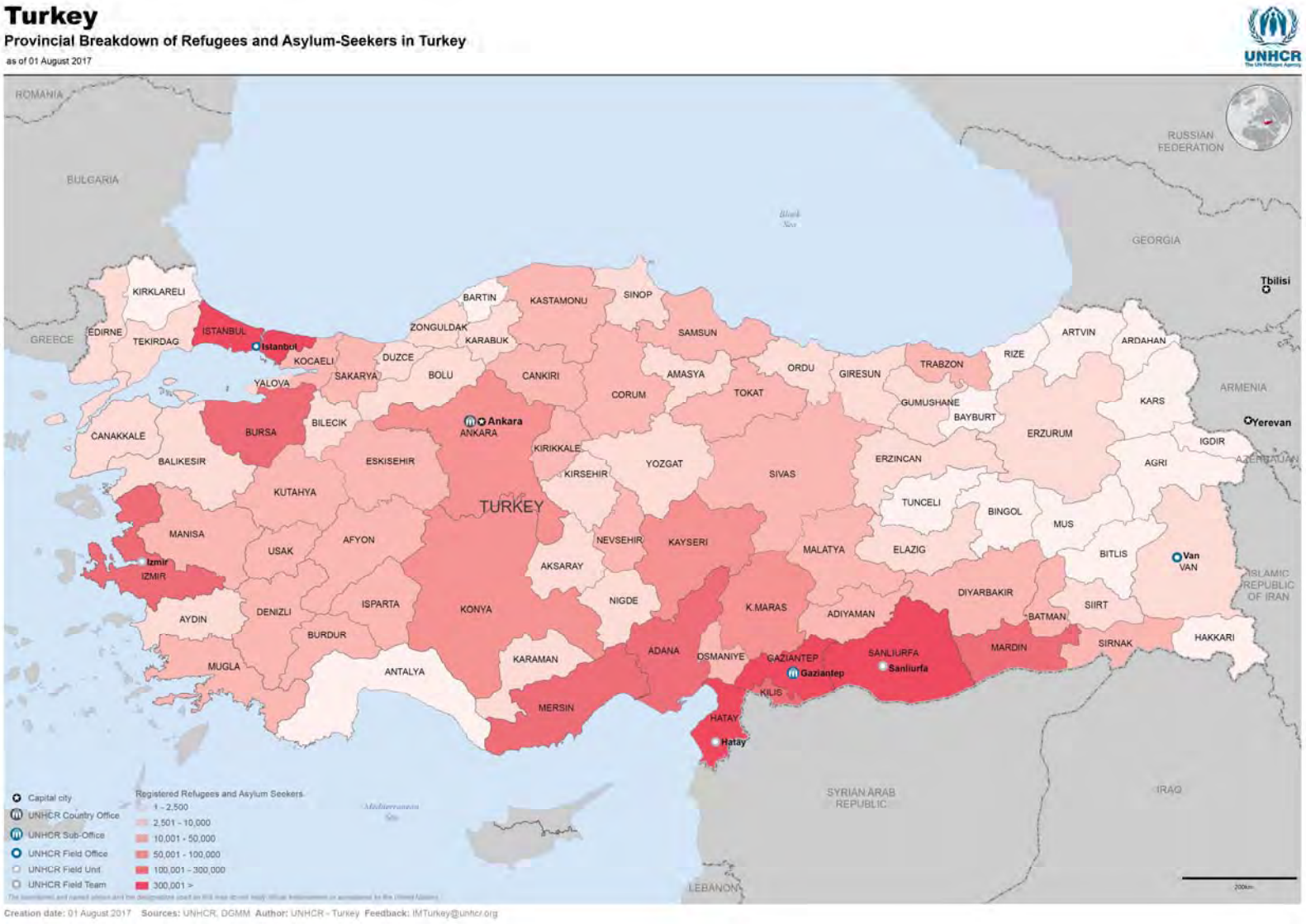
Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir weisen abschließend darauf hin, dass es Ziel der Flüchtlingsfazilität war, europäische und national finanzierte Flüchtlingsprojekte aufeinander abzustimmen und den einheitlichen Außenauftritt der Union und ihrer Mitglieder in der Türkei zu gewährleisten. Mit Blick auf die bei unserer Prüfung festgestellten Defizite bei der Zusammenarbeit bitten wir das AA und das BMZ, bei der geplanten Fortführung der Flüchtlingsfazilität für eine ausreichende Abstimmung Sorge zu tragen.

Die Prüfung ist abgeschlossen.

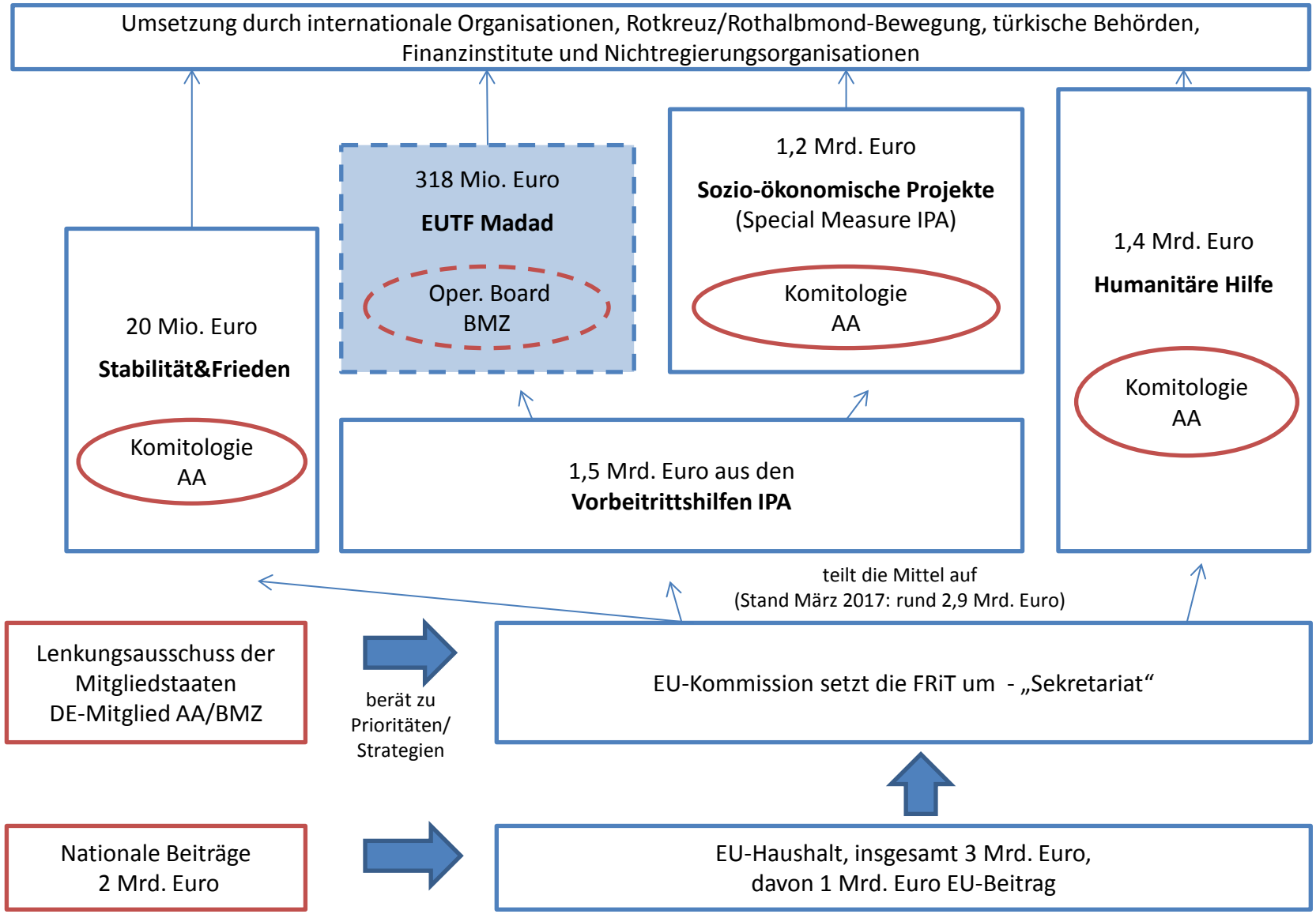
Bur Fuhs

Übersicht 1: Verteilung der Flüchtlinge in der Türkei nach Provinzen



Quelle: UNHCR (Stand August 2017).

Übersicht 2 zu Tz. 4.1.1: Umsetzung der Flüchtlingsfazilität (vereinfachte Darstellung)



Quelle: Erster Jahresbericht über die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (KOM 2017, 130); eigene Darstellung BRH.