



---

**Sachstand**

---

**Verschiedene Fragen zur Heranführungshilfe der EU an die Türkei**

**Verschiedene Fragen zur Heranführungshilfe der EU an die Türkei**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 044/17  
Abschluss der Arbeit: 19. Mai 2017  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

<b>1.</b>	<b>Finanzstatus der Heranführungshilfe der EU an die Türkei (IPA II)</b>	<b>4</b>
1.1.	Frage 1: Wie viel Geld ist für die Stärkung der Demokratie und für eine bessere Regierungsführung vorgesehen? Wie viel Geld für die Stärkung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit? Wie viel der dafür vorgesehenen Mittel wurden von der Türkei tatsächlich abgerufen? Gibt es eine bestimmte Entwicklung?	4
1.2.	Frage 2: Wie viel Geld ist für einzelne Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und Infrastrukturprojekte, Klimaschutz und Energieversorgung, Transport und Landwirtschaft vorgesehen? Wie viel der dafür vorgesehenen Mittel wurden von der Türkei tatsächlich abgerufen? Ist ein Unterschied in der Entwicklung zu 1) erkennbar?	4
1.3.	Frage 3: Welches sind konkret die einzelnen Projekte, für die rund 1,65 Mrd. Euro bereits fest von der EU zugesagt sind und für die nach Medienberichten 167,3 Mio. Euro geflossen sind?	4
<b>2.</b>	<b>Konditionalität und Kontrolle der IPA II-Heranführungshilfe</b>	<b>5</b>
2.1.	Rechtsgrundlagen	5
2.2.	Fragen	5
2.2.1.	Frage 4: Welche der unter 1) bis 3) aufgeführten Projekte könnten auf welchem Wege mit welchen notwendigen Beschlüssen gestoppt werden?	5
2.2.2.	Frage 5: Gibt es eine Koppelung, die verhindert, dass die Türkei die unter 1) aufgeführten Hilfen nicht anfordert, aber die unter 2) und 3) aufgeführten Hilfsmittel abrufen?	7
2.2.3.	Frage 6: Wer kontrolliert die Abwicklung der Projekte 1) bis 3) und auf welche Weise geschieht dies?	7

## 1. Finanzstatus der Heranführungshilfe der EU an die Türkei (IPA II)

### 1.1. Frage 1:

Wie viel Geld ist für die Stärkung der Demokratie und für eine bessere Regierungsführung vorgesehen? Wie viel Geld für die Stärkung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit? Wie viel der dafür vorgesehenen Mittel wurden von der Türkei tatsächlich abgerufen? Gibt es eine bestimmte Entwicklung?

### 1.2. Frage 2:

Wie viel Geld ist für einzelne Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und Infrastrukturprojekte, Klimaschutz und Energieversorgung, Transport und Landwirtschaft vorgesehen? Wie viel der dafür vorgesehenen Mittel wurden von der Türkei tatsächlich abgerufen? Ist ein Unterschied in der Entwicklung zu 1) erkennbar?

### 1.3. Frage 3:

Welches sind konkret die einzelnen Projekte, für die rund 1,65 Mrd. Euro bereits fest von der EU zugesagt sind und für die nach Medienberichten 167,3 Mio. Euro geflossen sind?

Die Heranführungshilfe IPA II für die Beitrittskandidaten ist mit 11,69 Mrd. Euro (indikativ) ausgestattet. Im laufenden Förderzeitraum 2014 – 2020 sind daraus für die Türkei Mittel in Höhe von 4,45 Mrd. Euro (indikativ) vorgesehen.<sup>1</sup> Die EU-Kommission hat auf Nachfrage des um Hilfestellung bei der Beantwortung der vorstehenden Fragen ersuchten Auswärtigen Amtes den folgenden Stand der Zahlungen aus IPA II-Mitteln für die Türkei übermittelt:

- Von den bisher insgesamt für die Türkei festgelegten 1,65 Mrd. Euro sind bislang 215,3 Mio. Euro vertraglich gebunden und 203,5 Mio. Euro ausgezahlt.
- Für den Sektor Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind 780,5 Mio. Euro festgelegt. Von diesen festgelegten Mitteln wurden 190,4 Mio. Euro vertraglich gebunden und 193,6 Mio. Euro ausgezahlt.
- Für den Sektor Wettbewerb und Wachstum sind 79 Mio. Euro festgelegt. Davon wurden bisher keine Mittel vertraglich gebunden oder ausgezahlt.
- Darüber hinaus sind mehrjährige sektorspezifische Programme für die Türkei aus IPA II-Mitteln festgelegt:
  - für Transport – 315,2 Mio. Euro festgelegt, bislang keine vertragliche Bindung und keine Auszahlung
  - Umwelt und Klima – 181,9 Mio. Euro festgelegt, davon 25 Mio. Euro vertraglich gebunden und 10 Mio. Euro ausgezahlt.
  - Für Wettbewerb und Innovation - 129,8 Mio. Euro festgelegt, bislang keine vertragliche Bindung und keine Auszahlung.

---

<sup>1</sup> Die jährlichen Mittel werden vom Europäischen Parlament und vom Rat in den Grenzen des MFR 2014-2020 bewilligt. Die bewilligten Mittel werden in Programmen festgelegt, die sich nach Sektoren gliedern (Art. 7 und 15 Verordnung (EU) Nr. 231/2014).

- Für Erziehung und Beschäftigung – 166,2 Mio. Euro festgelegt, bisher keine vertragliche Bindung und keine Auszahlung.
- 167,3 Mio. Euro an IPA II-Mitteln wurden eingesetzt zur Beteiligung der Türkei an EU-Programmen und EU-Agenturen, namentlich für Erasmus+, Horizon 2020, Customs 2020, Fiscalis 2020, COSME, EaSI, Civil Protection Mechanism, the Environment Agency and the European Monitoring Centre for Drug and Drug Addiction.

## 2. Konditionalität und Kontrolle der IPA II-Heranhilfshilfe

### 2.1. Rechtsgrundlagen

Den Rechtsrahmen für die Gewährung der Heranhilfshilfe der EU an die Türkei im Zeitraum vom 1.1.2014 bis zum 31.12.2020 bilden die Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates (EU) Nr. 231/2014 vom 11.03.2014 zur Schaffung eines Instruments für Heranhilfshilfe (IPA II)<sup>2</sup>, (EU) Nr. 236/2014 vom 11.3.2014 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns<sup>3</sup>, die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 447/2014 der Kommission vom 2.5.2014 mit spezifischen Vorschriften für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranhilfshilfe (IPA II)<sup>4</sup> und die gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 231/2014 abgeschlossene Rahmenvereinbarung<sup>5</sup> zwischen der Türkei und der Kommission über die Durchführung der Heranhilfshilfe (IPA II). Die vorgenannten Verordnungen sind im Hinblick auf die Gewährung und Durchführung der Heranhilfshilfe an die Türkei Bestandteil der Rahmenvereinbarung geworden.

### 2.2. Fragen

- 2.2.1. Frage 4: Welche der unter 1) bis 3) aufgeführten Projekte könnten auf welchem Wege mit welchen notwendigen Beschlüssen gestoppt werden?

Die Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17.7.2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranhilfshilfe (IPA)<sup>6</sup> für den Zeitraum 2006 – 2013 enthielt in Artikel 21 eine Klausel über die Aussetzung der Heranhilfshilfe. Nach dieser Klausel war die Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze, der Menschenrechte, der Rechte der Minderheiten und

---

2 ABl. L 77/11 vom 15.3.2014.

3 ABl. L 77/95 vom 15.3.2014.

4 ABl. L 132/32 vom 3.5.2014.

5 Framework Agreement between the Republic of Turkey and the European Commission on the Arrangements for Implementation of Union Financial Assistance to the Republic of Turkey under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II), abgerufen am 16.5.2016 unter: [http://www.ab.gov.tr/files/ipaii\\_framework\\_agreement\\_original.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ipaii_framework_agreement_original.pdf)

6 ABl. L 210/82 vom 31.7.2006.

der Grundfreiheiten ein wesentliches Element für die Anwendung dieser Verordnung sowie eine Voraussetzung für die Gewährung der Hilfe. Bei Nichteinhaltung dieser Grundsätze oder der in der Beitrittspartnerschaft mit der EU verankerten Verpflichtungen oder Erzielung keiner befriedigenden Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittskriterien durch ein Empfängerland konnte der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit geeignete Maßnahmen in Bezug auf die Gewährung der Heranführungshilfe beschließen. Hierzu gehörte auch die Aussetzung dieser Hilfe.

Die aktuell für den Zeitraum 2014 – 2020 geltende Verordnung (EU) Nr. 231/2014 sieht eine derartige Konditionalität hinsichtlich der Gewährung der Heranführungshilfe nicht vor.<sup>7</sup> In Ermangelung der Klausel über die Aussetzung der Heranführungshilfe in dieser Verordnung und damit auch in der Rahmenvereinbarung über die Gewährung und Durchführung der Hilfe zwischen der Türkei und der Kommission ist eine Suspendierung der Hilfe nicht möglich, solange das Beitrittsverfahren der Türkei andauert und damit die Türkei im Anwendungsbereich des Instruments der Heranführungshilfe verbleibt.<sup>8</sup>

Die IPA II-Verordnung sieht allerdings in Artikel 15 Absatz 3 die Möglichkeit vor, bei entscheidenden politischen Veränderungen die Zuweisungen gemäß den politischen Prioritäten für das auswärtige Handeln der Union anzupassen. Das bedeutet, dass die mit der Durchführung der Hilfe beauftragte EU-Kommission Einzelprojekte innerhalb der einzelnen Programme suspendieren kann.<sup>9</sup> Allerdings sind dabei die für die jeweiligen Projekte bereits eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen einzuhalten. Anpassungsmaßnahmen der EU-Kommission auf der Projektebene stellen insoweit Einzelfallentscheidungen dar, die dem tatsächlichen Rechtsstatus und den eventuellen Umsetzungsdefiziten der einzelnen Projekte Rechnung tragen müssen.<sup>10</sup>

---

7 Vgl. zum Wegfall der Ausschlussklausel auch die Erklärung des Europäischen Parlaments zur Aussetzung der Unterstützung im Rahmen der Finanzierungsinstrumente, ABl. L 77/11 vom 15.3.2014, S. 25. Begründet wird der Wegfall der Ausschlussklausel von der Bundesregierung mit der fehlenden Mehrheit unter den Mitgliedstaaten in der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung (COELA), vgl. BReg., Anlage 8 zu BT-Prot. vom 26.4.2017, S. 23167B-23167C.

8 Das bedeutet allerdings nicht, dass die Heranführungshilfe konditionslos gewährt würde. Die Durchführung der finanziellen Hilfe erfolgt im Rahmen ein- und mehrjähriger Programme, die mit dem vereinbarten Strategiepapier für die Türkei für den Zeitraum 2014 – 2020 im Einklang stehen und von der Kommission angenommen werden müssen (Artikel 6 der VO (EU) Nr. 231/2014). Diese Konditionalität erschöpft sich allerdings auf der Verfahrensebene und vermag daher nicht, der Türkei den Zugang zu dem Instrument der Heranführungshilfe zu versperren.

9 Vgl. BReg., Anlage 8 zu BT-Prot. vom 26.4.2017, S. 23167B-23167C.

10 So auch der Vorschlag des EU-Kommissars Hahn, einzelne Projekte im Rechtsstaatsbereich wegen Umsetzungsdefiziten einzustellen. Vgl. BReg., Anlage 9 zu BT-Prot. vom 29.3.2017, S. 22832B.

2.2.2. Frage 5: Gibt es eine Koppelung, die verhindert, dass die Türkei die unter 1) aufgeführten Hilfen nicht anfordert, aber die unter 2) und 3) aufgeführten Hilfsmittel abruft?

Eine Konditionalität im Sinne der Fragestellung sieht die IPA II-Verordnung nicht vor.

Die von der EU-Kommission seit 2014 praktizierte Fokussierung der Mittelzuweisungen auf den Rechtsstaatsbereich wirkt zugleich einer verstärkten Mittelbindung und –auszahlung in den anderen Bereichen entgegen.<sup>11</sup>

Anpassungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Heranführungshilfe der EU an die Türkei könnten sich im Ergebnis der Halbzeitüberprüfung und der Bewertung der EU-Außenfinanzierungsinstrumente ergeben.<sup>12</sup> Grundlage hierfür wird der von der EU-Kommission bis Ende 2017 dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegende ausführliche Bericht zur IPA II-Umsetzung einschließlich der Empfehlungen zur Vornahme von rechtlichen Änderungen an diesem Instrument bilden.

2.2.3. Frage 6: Wer kontrolliert die Abwicklung der Projekte 1) bis 3) und auf welche Weise geschieht dies?

Nach Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 236/2014 ist die Kommission verpflichtet, bei der Durchführung der nach dieser Verordnung finanzierten Aktionen den Schutz der finanziellen Interessen der Union durch geeignete Präventivmaßnahmen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen, durch wirksame Kontrollen und – bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten – durch Einziehung oder gegebenenfalls Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge und gegebenenfalls durch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende verwaltungsrechtliche und finanzielle Sanktionen zu gewährleisten. In der Rahmenvereinbarung mit der Türkei hat die Kommission diese Verpflichtung umgesetzt und auch die Befugnis des Rechnungshofs und des OLAF, Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen, geregelt.<sup>13</sup>

Nach der Studie des Europäischen Rechnungshofs vom 23.5.2016<sup>14</sup> unterliegt die Heranführungshilfe in der Türkei, wie in anderen Kandidatenländern, umfassenden, systematischen Kontrollen, die EU- und nationale Anforderungen erfüllen, und türkische und europäische Institutionen einbeziehen.<sup>15</sup> In Abhängigkeit von der Art der Unregelmäßigkeiten<sup>16</sup> steht der Kommission ein

---

11 Vgl. BReg., Anlage 9 zu BT-Prot. vom 29.3.2017, S. 22832B.

12 Vgl. Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 236/2014 und Artikel 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 231/2014.

13 Vgl. S. 30ff. der Rahmenvereinbarung.

14 Europäischer Rechnungshof, Studie: „Turkey: How the pre-accession funds have been spent, managed, controlled and the monitoring system?“, abgerufen am 16.5.2016 unter: [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/572699/IPOL\\_STU\(2016\)572699\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/572699/IPOL_STU(2016)572699_EN.pdf)

15 Ebenda, S. 18.

16 Zum Umfang der Unregelmäßigkeiten vgl. ebenda S. 18f.

Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung, das unbeschadet der Strafverfolgung von der Zahlungseinstellung über die Rückforderung bis hin zur Beendigung der betroffenen Programme reicht. Der rechtliche Sanktionsmechanismus bleibt allerdings auf die betroffenen Maßnahmen und Programme beschränkt. Die Anwendung des Instruments der Heranführungshilfe zugunsten der Türkei bleibt im Übrigen davon unberührt.

\* \* \*