



Sachstand

Vergabepaxis, Konditionalität und Suspendierungsmöglichkeit der Heranführungshilfe der EU an die Türkei (IPA II)

Vergabep Praxis, Konditionalität und Suspendierungsmöglichkeit der Heranführungshilfe der EU an die Türkei (IPA II)

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 073/17 und PE 6 – 3000 – 059/17
Abschluss der Arbeit: 13. September 2017
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen
PE 6: Fachbereich Europa

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vergabep Praxis und Finanzstatus der Heranführungshilfe der EU an die Türkei	4
2.	Konditionalität	5
3.	Suspendierung, Aussetzung oder Beendigung der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei	6
3.1.	Zum Stand der Beitrittsverhandlungen	6
3.2.	Rechtliche Bindungen für die Entscheidung, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zu suspendieren, auszusetzen oder zu beenden?	7

1. Vergabepaxis und Finanzstatus der Heranführungshilfe der EU an die Türkei

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. 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.¹ Für die Durchführung der Heranführungshilfe ist nach der Verordnung (EU) Nr. 231/2014 die EU-Kommission zuständig. Unterstützt wird sie dabei gemäß Art. 13 dieser Verordnung vom „Ausschuss für das Instrument für Heranführungshilfe“, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Die Unterstützung des Ausschusses bezieht sich insbesondere auf die Rechtsakte und Mittelbindungen im Rahmen dieses Instruments.

Die EU-Kommission hat auf Nachfrage 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.
 - 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.

1 Vgl. Art. 7 und 15 der Verordnung (EU) Nr. 231/2014, ABl. L77/11 vom 15.3.2014.

2. Konditionalität

Den Rechtsrahmen für die Gewährung der Heranführungshilfe 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 Heranführungshilfe (IPA II)², (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 Handelns³, 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 Heranführungshilfe (IPA II)⁴ und die gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 231/2014 abgeschlossene Rahmenvereinbarung⁵ zwischen der Türkei und der Kommission über die Durchführung der Heranführungshilfe (IPA II). Die vorgenannten Verordnungen sind im Hinblick auf die Gewährung und Durchführung der Heranführungshilfe an die Türkei Bestandteil der Rahmenvereinbarung geworden.

Die Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17.7.2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA)⁶ für den Zeitraum 2006 – 2013 enthielt in Artikel 21 eine Klausel über die Aussetzung der Heranführungshilfe. Nach dieser Klausel war die Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze, der Menschenrechte, der Rechte der Minderheiten und 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.⁷ In Ermangelung der Klausel über die Aussetzung der Heranführungshilfe in dieser Verordnung und damit

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 8.8.2017 unter: http://www.ab.gov.tr/files/ipaii_framework_agreement_original.pdf

6 ABl. L 210/82 vom 31.7.2006.

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.

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.⁸

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.⁹ 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.¹⁰

3. Suspendierung, Aussetzung oder Beendigung der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

Nachfolgend wird der Frage nachgegangen, welche Voraussetzungen jeweils für eine Suspendierung, Aussetzung oder Beendigung der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei erfüllt sein müssen.

3.1. Zum Stand der Beitrittsverhandlungen

Nachdem die Türkei 1987 einen Beitrittsantrag an die (damalige) Europäische Gemeinschaft (EG) gerichtet hatte, verlieh der Europäische Rat in Kopenhagen der Türkei im Jahre 2002 den Status eines Beitrittskandidaten. 2003 wurde zwischen der (damaligen) EG und der Türkei im Rahmen

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.

der Heranführungsstrategie eine Beitrittspartnerschaft begründet.¹¹ Die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen wurde vom Europäischen Rat 2004 beschlossen. Die Beitrittsverhandlungen wurden am 3. Oktober 2005 aufgenommen.¹²

3.2. Rechtliche Bindungen für die Entscheidung, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zu suspendieren, auszusetzen oder zu beenden?

Ob die Aussetzung bzw. Beendigung von Beitrittsverhandlungen rechtlichen Bindungen unterliegt, lässt sich nicht eindeutig der für den Beitritt zur Europäischen Union einschlägigen Vorschrift des Art. 49 Vertrag über die Europäische Union (EUV) entnehmen und ist im Schrifttum umstritten. Zahlreiche Literaturstimmen vertreten die Ansicht, dass mit Blick auf die völkerrechtliche Natur der Verhandlungen Beginn und Abschluss von Beitrittsverhandlungen dem freien politischen Ermessen unterliegen.¹³ Mehrheitlich dürfte – insb. in der jüngeren Literatur – die Meinung vorherrschen, dass die Entscheidung, Beitrittsverhandlungen auszusetzen, zwar im Ermessen der Unionsorgane liege, dieses Ermessen aber rechtlichen Bindungen unterliege.¹⁴ Diese Bindung soll sich stützen auf eine aus dem Integrationsauftrag der EU¹⁵ abgeleiteten Pflicht zur beitriffsfreundlichen Auslegung und Anwendung des Art. 49 EUV¹⁶ bzw. auf die völkerrechtlichen Grundsätze Treu und Glauben und dem estoppel-Prinzip¹⁷, nach dem eine Rechtsverbindlichkeit durch Zusicherungen einer Vertragspartei bzw. durch bei der anderen Partei durch sie ausgelösten Erwartungen entstehen können soll.¹⁸ Die Suspendierung oder der Abbruch von Beitrittsverhandlungen soll allerdings gegen diese Grundsätze nicht verstoßen, „wenn der

-
- 11 Beschluss des Rates vom 19. Mai 2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei, ABl. 2003 L 145/40, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0398&from=DE>.
- 12 Eine detaillierte Darstellung der Entwicklung der europäisch-türkischen Vertragsbeziehungen findet sich bei Güney, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Band 1, 2014, § 23 Rn. 1 ff.
- 13 Calliess, JZ 2004, 1033 (1036); Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 49 EUV Rn. 4; Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 49 EUV Rn. 27; zu weiteren Literaturnachweisen vgl. Alsen, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, 2009, S. 202 Fn. 223.
- 14 Fortunato, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on European Union (TEU), Art. 49 Rn. 21; Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, (61. EL April 2017), Art. 49 Rn. 33; Zeh, Recht auf Beitritt, 2002, S. 40 ff., 44 ff.
- 15 Zu der dogmatischen Fundierung und den Rechtsquellen hierzu vgl. Alsen, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 43.
- 16 Dazu Alsen, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, 2009, S. 204 m.w.N.
- 17 Dazu näher Arnould, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014 Rn. 271 m.w.N.
- 18 Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 49 EUV, Rn. 33; Zeh, Recht auf Beitritt, 2002, S. 64 f.

betroffene Staat selbst die Ursache für den Wegfall der politischen Grundlagen der Vertragsverhandlungen herbeigeführt hat.“¹⁹ Indem Art. 49 Abs. 1 Satz 4 EUV festlegt, dass die „vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien [...] berücksichtigt“ werden, ist nach dieser Norm der Europäische Rat ermächtigt, die Bedingungen für die Beitrittsfähigkeit eines Beitrittskandidaten festzulegen. Um Mitglied der EU zu werden, muss ein Staat zudem „die in Artikel 2 EUV genannten Werte achten und sich für ihre Förderung einsetzen.“ Staaten können, solange sie diese materiellen Kriterien nicht erfüllen, nicht Mitglied der EU werden. Wenn ein Beitrittskandidat schwerwiegend gegen die Grundwerte des Art. 2 EUV verstößt, können Beitrittsverhandlungen mithin suspendiert werden.²⁰ Diesen Grundsätzen dürften die vom Europäischen Rat bei seiner Tagung am 15./17. Dezember 2004²¹ zur Aussetzung von Beitrittsverhandlungen formulierten Leitlinien entsprechen:

„Im Falle einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet – Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit –, in einem Bewerberland wird die Kommission von sich aus oder auf Antrag von einem Drittel der Mitgliedstaaten die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen und die Bedingungen für eine spätere Wiederaufnahme vorschlagen. Der Rat wird nach Anhörung des Bewerberlands mit qualifizierter Mehrheit über eine Empfehlung zu der Frage, ob die Verhandlungen ausgesetzt werden sollen, und über die Bedingungen für eine Wiederaufnahme entscheiden. Die Mitgliedstaaten werden im Rahmen der Regierungskonferenz entsprechend dem Beschluss des Rates handeln, wobei das allgemeine Erfordernis der Einstimmigkeit in der Regierungskonferenz unberührt bleibt. Das Europäische Parlament wird unterrichtet.“

Diese Grundsätze sehen eine Aussetzung der Beitrittsverhandlungen, nicht aber deren endgültigen Abbruch vor.

* * *

-
- 19 Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 49 EUV, Rn. 33.
- 20 Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 49 EUV, Rn. 33; Rötting, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, 2009, S. 182.
- 21 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel 16./17. Dezember 2004, Nr. 23, Dok. Nr. 16238/1/04 REV 1, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf.