

Sonderbericht

Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: Unterstützung zwar hilfreich, doch eine optimale Mittelverwendung ist nur mit Verbesserungen zu erreichen

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

PRÜFUNGSTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, die auch das berichterstattende Mitglied für diesen Bericht war, durchgeführt. Frau Jakobsen wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Katja Mattfolk, dem Attaché Kim Storup, dem Leitenden Manager Alejandro Ballester Gallardo und dem Aufgabenleiter Cyril Messein. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic und Nikolaos Zompolas.



Von links nach rechts: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup.

INHALT

	Ziffer
Akronyme und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	1 - 11
Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei	6 - 9
Der Lenkungsausschuss der Fazilität	10 - 11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	12 - 15
Bemerkungen	16 - 63
Im Wege der Fazilität wurde die relevante Unterstützung zwar zügig bereitgestellt, sie war als Koordinierungsmechanismus jedoch nicht vollständig wirksam	16 - 35
Im Rahmen der Fazilität wurde den wichtigsten Bedürfnissen der Flüchtlinge angemessen Rechnung getragen, mit Ausnahme der Bedürfnisse in den Bereichen kommunale Infrastruktur und sozioökonomische Unterstützung	17 - 24
Die Fazilität hat ihr Ziel erreicht, in zwei Jahren Aufträge im Umfang von 3 Milliarden Euro zu vergeben	25 - 29
Die Fazilität hat zu einer besseren Koordinierung beigetragen, jedoch wurde keine systematische Straffung und Komplementarität der Hilfe erreicht	30 - 35
Die humanitären Projekte haben Flüchtlingen in einem schwierigen Kontext geholfen, ihre Grundbedürfnisse zu decken, in manchen Fällen wurde jedoch keine optimale Mittelverwendung erreicht	36 - 63
Die Wirtschaftlichkeit der Projekte lässt sich verbessern	38 - 47
Es gab Mängel beim Monitoring von Bargeldhilfe-Projekten und bei der Messung von Ergebnissen	48 - 54
Die geprüften Projekte haben positive Auswirkungen auf die Flüchtlinge, aber bei der Hälfte der Projekte wurden die erwarteten Wirkungen noch nicht erzielt	55 - 63
Schlussfolgerung und Empfehlungen	64 - 74

- Anhang I - Nationale Beiträge zur Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei
- Anhang II - Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: ein Koordinierungsmechanismus
- Anhang III A - Überblick über die geprüften humanitären Projekte
- Anhang III B - Leistung der geprüften Projekte
- Anhang IV - Liste der 2018 in der Türkei im Rahmen der Prüfung durchgeführten Befragungen
- Anhang V - Wichtige Daten und Ereignisse in Verbindung mit der Fazilität
- Anhang VI - Schnelligkeit der Auftragsvergabe der Fazilität im Vergleich zu EU-Treuhandfonds
- Anhang VII - Komplexität der EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei - das Beispiel des Bildungssektors
- Anhang VIII - Datenfluss zu den ESN-Begünstigten und Datenzugangsbeschränkungen

Antworten der Kommission

AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

CCTE	<i>Conditional Cash Transfer for Education</i> (an bestimmte Bedingungen geknüpfte Geldzuweisungen für Bildungsleistungen)
DCI	<i>Development Cooperation Instrument</i> (Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit)
DGMM	<i>Directorate General of Migration Management (Turkey)</i> (Generaldirektion für Migrationssteuerung (Türkei))
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EIB	Europäische Investitionsbank
ESSN	<i>Emergency Social Safety Net</i> (Soziales Sicherheitsnetz für Notsituationen)
GD ECHO	Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
GD NEAR	Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen
IcSP	<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i> (Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt)
(I)NRO	(Internationale) Nichtregierungsorganisation
IPA	<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i> (Instrument für Heranführungshilfe)
JAP	<i>Joint Action Plan</i> (Gemeinsamer Aktionsplan)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoFSP	<i>Ministry of Family and Social Policies (Turkey)</i> (Ministerium für Familien- und Sozialpolitik (Türkei))
MoNE	<i>Ministry of National Education (Turkey)</i> (Ministerium für Nationale Bildung (Türkei))
SuTP	<i>Syrians under Temporary Protection</i> (Syrier unter vorübergehendem Schutz)
UN	Vereinte Nationen

ZUSAMMENFASSUNG

- I. Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei ist die Antwort der EU auf die Forderung des Europäischen Rates, die Flüchtlinge in der Türkei in deutlich höherem Umfang finanziell zu unterstützen. Sie ist ein Mechanismus zur Koordinierung und Straffung der 3 Milliarden Euro, die von der EU und ihren Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden. Die Unterstützung erstreckt sich auf humanitäre und nicht humanitäre Aktivitäten, die Mittelzuweisung beläuft sich auf 1,4 Milliarden Euro bzw. 1,6 Milliarden Euro. Das Ziel der Fazilität besteht darin, die Wirksamkeit und die Komplementarität der Unterstützung für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften in der Türkei zu verbessern.
- II. Der Hof untersuchte in seiner Prüfung, ob die Fazilität die Flüchtlinge in der Türkei wirksam unterstützt. Dabei lag sein Augenmerk auf der Verwaltung der ersten Tranche der Fazilität und auf den bisher im Rahmen der humanitären Komponente erzielten Ergebnissen.
- III. Der Hof stellte fest, dass im Wege der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei unter schwierigen Bedingungen zügig 3 Milliarden Euro aus dem Haushalt der EU und von den EU-Mitgliedstaaten mobilisiert werden konnten, um rasch auf die Flüchtlingskrise reagieren zu können. Trotzdem wurde das Ziel einer wirksamen Koordinierung dieser Reaktion nicht vollständig erreicht. Mit den geprüften Projekten wurde hilfreiche Unterstützung für Flüchtlinge geleistet. Bei den meisten Projekten wurden die angestrebten Outputs erreicht, aber bei der Hälfte der Projekte sind die erwarteten Wirkungen noch nicht erzielt worden. Zudem stellte der Hof fest, dass die Wirksamkeit von Bargeldhilfe-Projekten noch verbessert werden kann. Der Hof kommt daher zu dem Schluss, dass die Fazilität wirksamer und die Mittelverwendung optimaler hätte sein können.
- IV. Die Kommission ermittelte ausgehend von einer umfassenden Bedarfsanalyse die vorrangigen Bedürfnisse von Flüchtlingen. Allerdings führten Meinungsverschiedenheiten zwischen der Türkei und der EU in der Frage, wie die vorrangigen Bedürfnisse in den Bereichen der kommunalen Infrastruktur und der sozioökonomischen Unterstützung anzugehen sind, dazu, dass diese Bereiche unzureichend berücksichtigt werden.
- V. Die Fazilität unterstützte mit unterschiedlichen Instrumenten ähnliche Aktivitäten in den Sektoren Gesundheit und Bildung. Damit wurde die Koordinierung komplexer und führte

dazu, dass für die Finanzierung ähnlicher Projekte unterschiedliche Verwaltungsstrukturen parallel verwendet wurden.

VI. Der Hof stellte zwar einige gute Beispiele im Gesundheitssektor fest, bei denen die Kommission den Übergang von humanitärer zu dauerhafterer Entwicklungshilfe unterstützte, diese Komplementarität wurde jedoch nicht systematisch erreicht.

VII. Zudem stellte er fest, dass die Wirksamkeit der von der Fazilität finanzierten humanitären Projekte noch verbessert werden kann. Erstens bewertete die Kommission bei der Prüfung von Projektvorschlägen nicht umfassend und einheitlich die Angemessenheit der budgetierten Kosten. Zweitens waren die indirekten Kosten, die den Partnern für die Umsetzung großer Bargeldhilfe-Projekte gezahlt wurden, hoch, selbst wenn sie in Einklang mit dem Rechtsrahmen standen; zudem war die Höhe der Vorauszahlungen nicht an die tatsächlichen Mittelabflüsse der Projekte angepasst.

VIII. Die Kommission führte geeignete Maßnahmen für die Überwachung humanitärer Projekte ein. Die größte Einschränkung war die Weigerung der türkischen Behörden, Zugang zu den Daten der Begünstigten von zwei Bargeldhilfe-Projekten zu gewähren. Tatsächlich konnten weder die Kommission noch der Hof die Projektbegünstigten von der Registrierung bis hin zur Auszahlung nachverfolgen.

IX. Der Ergebnisrahmen der Fazilität, in dem die konsolidierten Ergebnisse festgehalten werden, befand sich noch in der Entwicklung: Die Festlegung von Ausgangswerten, Etappenzielen und quantifizierten Zielvorgaben für übergeordnete Indikatoren war noch nicht abgeschlossen. Die öffentliche Berichterstattung war begrenzt und erstreckte sich nicht auf die gesamte EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei.

X. Alle geprüften humanitären Projekte halfen den Flüchtlingen, ihre Bedürfnisse zu decken, insbesondere durch Bargeldhilfe. Bei den meisten dieser Projekte wurden alle oder der Großteil der angestrebten Outputs erbracht. Allerdings sind bei der Hälfte der Projekte die erwarteten Wirkungen noch nicht erzielt worden, und bei neun von 10 Projekten musste die Laufzeit verlängert werden. Die rechtzeitige Umsetzung der von internationalen Nichtregierungsorganisationen (INRO) verwalteten Projekte wurde vor allem durch das schwierige Arbeitsumfeld erschwert.

XI. In diesem Bericht werden sechs Empfehlungen zur Verbesserung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der zweiten Tranche des Budgets der Fazilität ausgesprochen. Die Kommission sollte

- die Bedürfnisse der Flüchtlinge in den Bereichen kommunale Infrastruktur und sozioökonomische Unterstützung besser angehen;
- die Straffung und Komplementarität der Hilfe verbessern;
- eine Strategie für den Übergang von humanitärer zu Entwicklungshilfe umsetzen;
- die Wirksamkeit der Bargeldhilfe-Projekte verbessern;
- sich mit den türkischen Behörden ins Benehmen setzen, um auf die Notwendigkeit zu reagieren, das Arbeitsumfeld für (I)NRO zu verbessern;
- das Monitoring der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei und die entsprechende Berichterstattung ausweiten.

EINLEITUNG

1. Die Türkei und die EU sind seit 1963 über ein Assoziierungsabkommen verbunden. Der Europäische Rat erkannte der Türkei im Dezember 1999 den Status eines Bewerberlands zu; die Beitrittsverhandlungen wurden 2005 eröffnet. Die Türkei ist der bei Weitem größte Begünstigte des Instruments für Heranführungshilfe (IPA), mit dem die Union Bewerberländer auf die Mitgliedschaft in der EU vorbereiten will; so wurden dem Land im Zeitraum 2007-2020 mehr als 9 Milliarden Euro bereitgestellt¹.
2. Die Türkei ist aufgrund ihrer geografischen Lage für viele Flüchtlinge sowohl ein Aufnahme- als auch ein Transitland. Aufgrund der verstärkten Migrationsströme, hauptsächlich als Folge des Syrienkonflikts, hat die Türkei mit fast 4 Millionen Menschen so viele Flüchtlinge wie kein anderes Land auf der Welt aufgenommen². Etwa 3,5 Millionen davon sind Syrer, und rund 94 % von ihnen leben außerhalb von Flüchtlingslagern³. Seit Ausbruch der Krise hat die Türkei Flüchtlinge kontinuierlich und in erheblichem Umfang unterstützt.

¹ Siehe den Sonderbericht des Hofes Nr. 7/2018: "Heranführungshilfe der EU für die Türkei".

² *Quelle:* UNHCR, Stand 31. Mai 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Die Türkei selbst gewährt den Flüchtlingsstatus nur Menschen, die von Ereignissen in Europa betroffen sind. Sie gewährte Syrern 2013 den Sonderstatus von "Syrern unter vorübergehendem Schutz". Sofern nicht anders angegeben, verwendet der Hof in diesem Bericht den Begriff "Flüchtling" für alle Menschen, die internationalen oder vorübergehenden Schutz suchen.

Karte 1 - Aufschlüsselung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in der Türkei nach Provinzen, Stand Juni 2018



Quelle: UNHCR.

3. Die syrische Flüchtlingskrise betraf nicht nur die Türkei, sondern auch die EU-Mitgliedstaaten. Allein 2015 überquerten rund 850 000 Flüchtlinge das Mittelmeer von der Türkei nach Griechenland⁴ und beantragten Asyl in EU-Mitgliedstaaten. Nach der Verabschiedung der Europäischen Migrationsagenda im Mai 2015 ergriffen die EU und ihre Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen, um die ermittelten Herausforderungen anzugehen.

4. Am 15. Oktober 2015 schlug die Kommission einen Gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei (JAP) vor, um die Türkei bei der Bewältigung der Migrationskrise zu unterstützen. Der JAP enthält Maßnahmen, die von der EU und der Türkei umgesetzt werden sollen, um (a) die Syrer unter vorübergehendem Schutz (SuTP) und die sie aufnehmenden Gemeinschaften in

⁴ ECHO-Informationsblatt - Türkei - März 2016.

der Türkei zu unterstützen und (b) die Kooperation zu verbessern, um irreguläre Migrationsströme in die EU zu verhindern.

5. Die erste Maßnahme, die von der EU im Rahmen des JAP zu ergreifen war, war die Mobilisierung erheblicher Mittel, um die Türkei bei der Bewältigung der Herausforderung zu unterstützen, die sich aus der Präsenz von Syrern unter vorübergehendem Schutz ergibt⁵. Die Mittel sollten so flexibel und so schnell wie möglich mobilisiert werden. Als Antwort auf diese Anforderung richtete die Kommission die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei ein.

Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei

6. Die Fazilität ist ein Koordinierungsmechanismus, der eingerichtet wurde, "um die Türkei bei der Bewältigung der unmittelbaren humanitären und entwicklungsbezogenen Bedürfnisse der Flüchtlinge und der sie aufnehmenden Gemeinschaften und die nationalen und lokalen Behörden beim Umgang mit dem Flüchtlingszustrom und bei der Bewältigung seiner Folgen zu unterstützen". Ihre Ziele bestehen darin, die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen und die bilateralen Beiträge der EU-Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu straffen, um die Wirksamkeit und Komplementarität der Hilfe für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften in der Türkei zu verbessern⁶. Die Fazilität ist ein innovatives Pooling-Instrument, das sich von anderen in der EU verwendeten Pooling-Mechanismen wie den EU-Treuhandfonds⁷ (siehe **Tabelle 1**) unterscheidet.

⁵ Der vollständige Text des JAP ist abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm

⁶ Artikel 1 und 2 des Beschlusses (C (2015) 9500) der Kommission, geändert durch den Beschluss der Kommission vom 10. Februar 2016.

⁷ "Treuhandfonds" sind gesonderte Rechtsinstitute mit einer eigenen Finanzstruktur, bei der die Mittel mehrerer Geber zusammengelegt werden, um eine Maßnahme auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Ziele und Berichterstattungsformate zu finanzieren (Quelle: Arbeitsdokument Teil XI - "EU Trust Fund" - Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2018).

Tabelle 1 - Wichtigste Merkmale der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei im Vergleich zu EU-Treuhandfonds

	Fazilität	EU-Treuhandfonds
Innerhalb des EU-Haushalts	X	
Pooling-Mechanismus	X	X
Feste Beiträge der Geber	X	
Offen für Geber außerhalb der EU		X
Zuständig für die Projektauswahl		X
Rahmen für spezifische Ergebnisse	X	X
Spezifische Jahresabschlüsse		X

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7. Sie wurde am 1. Januar 2016 eingerichtet und umfasst für die Jahre 2016 und 2017 einen Haushalt von 3 Milliarden Euro⁸. Von diesem Betrag wird 1 Milliarde Euro aus dem EU-Haushalt finanziert, und 2 Milliarden Euro stammen aus den Haushalten der EU-Mitgliedstaaten⁹ (in Anhang I sind die nationalen Beiträge zur Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei aufgeführt). Die Unterstützung erstreckt sich auf humanitäre und nicht humanitäre Aktivitäten, die jeweilige Mittelzuweisung beläuft sich auf 1,4 Milliarden Euro bzw. 1,6 Milliarden Euro. Die Fazilität koordiniert die Finanzierung aus unterschiedlichen bestehenden Instrumenten (siehe **Tabelle 2**).

⁸ Artikel 4 und 9 des Beschlusses (C (2015) 9500) der Kommission, geändert durch den Beschluss der Kommission vom 10. Februar 2016.

⁹ Die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten von 2 Milliarden Euro wurden als externe zweckgebundene Einnahmen in den Gesamthaushaltsplan der EU eingestellt und den Haushaltslinien für das Instrument für Heranführungshilfe und humanitäre Hilfe zugewiesen. Rechtlich gesehen wird die Fazilität somit vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert.

Tabelle 2 - Quellen der Mittel der Fazilität

Finanzierungsinstrumente (in Millionen Euro)	EU-Haushaltslinie	EU-Haushalt (a)	Beiträge von Mitgliedstaaten (b)	Gesamtmittelausstattung der Fazilität (a+b)
Humanitäre Hilfe (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrument für Heranführungshilfe	22 02 03	650	910	1 560
<i>Development Cooperation Instrument</i> (Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit)	21 02	20		20
<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i> (Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt)	19 02 01	20		20
Zwischensumme nicht humanitäre Hilfe (2)		690	910	1 600
Insgesamt (1+2)		1 000	2 000	3 000

Quelle: Europäische Kommission: "Erster Jahresbericht über die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei".

8. Die Hilfe konzentriert sich auf sechs Tätigkeitsschwerpunkte: 1) humanitäre Hilfe, 2) Migrationssteuerung, 3) Bildung, 4) Gesundheit, 5) kommunale Infrastruktur und 6) sozioökonomische Unterstützung¹⁰. Die von der Fazilität finanzierten Projekte werden über die zugrunde liegenden Instrumente (siehe **Tabelle 2**) und damit in Einklang mit deren geltenden Vorschriften und Anforderungen ausgewählt und durchgeführt¹¹. Dazu gehört die Umsetzung über den Regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrienkrise - der "EU-Treuhandfonds Madad" (EUTF Madad)¹². In **Anhang II** ist der Ablauf detailliert veranschaulicht.

9. In der Erklärung EU-Türkei vom 18 März 2016¹³ betonten die Mitglieder des Europäischen Rates und die Türkei abermals, dass sie entschlossen sind, ihren Gemeinsamen Aktionsplan umzusetzen und die irreguläre Migration aus der Türkei nach Griechenland zu beenden¹⁴. Bei dieser Gelegenheit vereinbarten sie auch, dass die Mittelausstattung der

¹⁰ Protokoll der zweiten Sitzung des Lenkungsausschusses vom 12. Mai 2016.

¹¹ Artikel 6 Absatz 3 des Beschlusses (C (2015) 9500) der Kommission, geändert durch den Beschluss der Kommission vom 10. Februar 2016.

¹² Der "EUTF Madad" wurde im Dezember 2014 eingerichtet, um den langfristigen wirtschaftlichen, bildungsbezogenen und sozialen Bedürfnissen syrischer Flüchtlinge in Nachbarländern, darunter auch in der Türkei, Rechnung zu tragen. Nach der Einrichtung der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei wird ein Teil der Mittel der Fazilität über den "EUTF Madad" eingesetzt.

¹³ Der Text der zweiten Erklärung EU-Türkei ist abrufbar unter:
<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

¹⁴ Im April 2018 berichtete die Kommission, dass die irregulären Einreisen von der Türkei nach Griechenland weiterhin 97 % unter dem Niveau von vor dem Inkrafttreten der Erklärung liegen.

Fazilität vor Ende 2018 um weitere 3 Milliarden Euro aufgestockt werden könnte. Am 28. Juni 2018 kam der Europäische Rat überein, die zweite Tranche der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei auf den Weg zu bringen.

Der Lenkungsausschuss der Fazilität

10. Die Fazilität wird von einem Lenkungsausschuss unter dem Vorsitz der Kommission verwaltet, in dem Vertreter aller EU-Mitgliedstaaten zusammenkommen. Vertreter der Türkei nehmen in beratender Funktion an den Sitzungen teil und beteiligen sich an den Diskussionen über die Durchführung der Unterstützung. Die Rolle des Lenkungsausschusses besteht darin, strategische Vorgaben zu machen. Dies umfasst die "Festsetzung übergeordneter Prioritäten, der zu unterstützenden Maßnahmenarten, der [...] zu nutzenden Instrumente und die Koordinierung der Maßnahmen", die im Rahmen der Fazilität finanziert werden¹⁵. Zudem ist der Lenkungsausschuss auch für das Monitoring und die Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen zuständig.

11. Die Kommission behält die letztendliche Verantwortung für die Verwaltung der Maßnahmen. Die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) ist zusammen mit der EU-Delegation in der Türkei für die Umsetzung von über das IPA finanzierten Projekten zuständig, während die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO) für die humanitäre Komponente verantwortlich ist. Die Kommission ist außerdem für die über den EUTF Madad umgesetzten Projekte zuständig.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

12. Das Ziel der Prüfung des Hofes bestand darin, die Verwaltung der Fazilität und die bisher erzielten Ergebnisse zu bewerten. Die Prüfung erstreckte sich über den Zeitraum von der

Weitere Angaben siehe "EU-Turkey statement - Two years on" unter https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en

¹⁵ Artikel 5 Absatz 1 des Beschlusses (C (2015) 9500) der Kommission, geändert durch den Beschluss der Kommission vom 10. Februar 2016.

Einrichtung der Fazilität bis zum 31. März 2018. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Beantwortung der folgenden Frage: "Sorgt die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei für eine wirksame Unterstützung der Flüchtlinge in der Türkei?" Diese Frage wurde in zwei Teilfragen untergliedert:

- a) Hat die Einrichtung und Funktionsweise der Fazilität als Mechanismus zu einer relevanten, raschen und gut koordinierten Unterstützung beigetragen?

Zur Beantwortung dieser Frage untersuchte der Hof, ob die Kommission die vorrangigen Bedürfnisse der Flüchtlinge ermittelte und rasch und koordiniert auf sie einging.

- b) Haben die von der Fazilität finanzierten humanitären Projekte die erwarteten Ergebnisse erzielt?

Zur Beantwortung dieser Frage untersuchte der Hof Umsetzung, Monitoring und erzielte Ergebnisse anhand einer Stichprobe von Projekten, die von der Fazilität unterstützt wurden. Da die Umsetzung der meisten nicht humanitären Projekte zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht weit genug fortgeschritten war¹⁶, konzentrierte sich der Hof bei diesem Teil seiner Analyse auf humanitäre Projekte.

13. Der Hof prüfte eine Stichprobe von 10 humanitären Projekten im Umfang von 458 Millionen Euro (siehe **Anhang III A**). Der Hof wählte die Stichprobe so aus, dass im Hinblick auf finanzielle Bedeutung, Sektoren (Grundbedürfnisse, Schutz, Gesundheit, Bildung) und Arten der Durchführungspartner (UN-Agenturen, INRO) eine ausgewogene Abdeckung der Projekte gegeben war. Die Stichprobe wurde aus insgesamt 45 humanitären Aufträgen ausgewählt und entspricht 33 % des Gesamtumfangs der humanitären Hilfe, die im Rahmen von vergebenen Aufträgen geleistet wurde.

¹⁶ Nicht humanitäre Hilfe bezeichnet in erster Linie längerfristige Entwicklungshilfe, wobei der Schwerpunkt auf den Bereichen Bildung, Gesundheit, Migrationssteuerung und sozioökonomische Unterstützung liegt. Aufgrund ihrer spezifischen Natur erfordert ihre Umsetzung Zeit, in der Regel zwischen zwei (bei operativen Maßnahmen wie Schulungen, Ausrüstung im Gesundheitswesen usw.) und vier Jahren (bei infrastrukturbezogenen Maßnahmen wie Gesundheitszentren und Schulen).

14. Die Prüfung umfasste Aktenprüfungen und Gespräche mit verschiedenen Dienststellen der Kommission, der EU-Delegation und ECHO-Büros in der Türkei, einigen Vertretern der EU-Mitgliedstaaten aus dem Lenkungsausschuss der Fazilität, den türkischen Behörden, internationalen Stellen und Nichtregierungsorganisationen sowie Endbegünstigten¹⁷. Bei einem Türkei-besuch im Januar 2018 besuchte der Hof acht der 10 Projekte aus seiner Stichprobe¹⁸.

15. Das türkische Ministerium für Familien- und Sozialpolitik (MoFSP) gewährte dem Hof keinen Zugang zu der Datenbank der infrage kommenden Begünstigten der geprüften Geldtransferprojekte (das Soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen (ESSN) und die an bestimmte Bedingungen geknüpften Geldzuweisungen für Bildungsleistungen (CCTE)). Daher konnte der Hof die Endbegünstigten nicht von ihrer Registrierung bis hin zur Auszahlung nachverfolgen. Weitere Einzelheiten hierzu sind Ziffer 53 zu entnehmen.

BEMERKUNGEN

Im Wege der Fazilität wurde die relevante Unterstützung zwar zügig bereitgestellt, sie war als Koordinierungsmechanismus jedoch nicht vollständig wirksam

16. Der Hof bewertete,

- a) ob im Rahmen der Fazilität die wichtigsten Bedürfnisse der Flüchtlinge anhand einer umfassenden und rigorosen Bedarfsanalyse ermittelt wurden und ihnen Rechnung getragen wurde;
- b) ob die administrativen Vorkehrungen der Fazilität so ausgestaltet waren, dass die Finanzhilfen von 3 Milliarden Euro rasch, d. h. im Zeitraum 2016-2017, im Rahmen von Aufträgen vergeben werden konnten wie im Beschluss der Kommission zur Einrichtung der Fazilität festgelegt;

¹⁷ In **Anhang III** sind alle Organisationen aufgeführt, mit denen während des Prüfbesuchs des Hofes Gespräche geführt wurden.

¹⁸ Der Standort der übrigen beiden Projekte war unangemessen weit entfernt.

- c) ob die Hilfe im Rahmen der Fazilität wirksam koordiniert wurde. Der Hof untersuchte insbesondere, ob die bestehenden Verfahren für die Auswahl und Genehmigung von Maßnahmen die Hilfe strafften und die Komplementarität zwischen i) den verschiedenen eingesetzten EU-Finanzierungsinstrumenten und ii) der humanitären und nicht humanitären Hilfe sicherstellten.

Im Rahmen der Fazilität wurde den wichtigsten Bedürfnissen der Flüchtlinge angemessen Rechnung getragen, mit Ausnahme der Bedürfnisse in den Bereichen kommunale Infrastruktur und sozioökonomische Unterstützung

17. Die Mittelzuweisung von 3 Milliarden Euro war das Ergebnis einer politischen Entscheidung, auf die sich die EU-Mitgliedstaaten und die Türkei geeinigt haben. Dieser Betrag entsprach einer deutlichen Erhöhung der Gesamthilfe, die die EU in der Türkei zur Verfügung stellte. Allerdings sollten damit nicht die gesamten Kosten der Unterstützung für Flüchtlinge abgedeckt werden¹⁹.

Eine Bedarfsanalyse mit einigen Beschränkungen

18. Laut dem Gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei (siehe **Ziffer 4**) mussten die EU-Institutionen und die Türkei vor der Auszahlung des Budgets von 3 Milliarden Euro eine umfassende gemeinsame Bedarfsanalyse vornehmen²⁰. Die türkischen Behörden waren zwar in die Bedarfsanalyse einbezogen, billigten diese jedoch nicht offiziell.

19. Die Bedarfsanalyse wurde im Juni 2016 abgeschlossen. Es handelte sich um eine umfassende Analyse, denn sie beinhaltete eine Bewertung sowohl der humanitären als auch der Entwicklungsbedürfnisse und lieferte relevante Informationen zur Lage der syrischen Flüchtlinge. Gleichzeitig wurden Lücken ermittelt, die unter Berücksichtigung vergangener, laufender und geplanter Unterstützung von Syrern unter vorübergehendem Schutz (SuTP) in der Türkei behoben werden mussten. Sie war jedoch nicht ausreichend rigoros:

¹⁹ In der von den türkischen Behörden durchgeführten Ersten Bedarfsanalyse wurde der Gesamtbedarf für den Zeitraum 2016-2018 auf 14 454 Millionen Euro geschätzt.

²⁰ Ziffer 3, Teil 1 des Gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei.

- a) Die meisten Zahlenangaben (z. B. Sektorstatistiken) der Bedarfsanalyse stammten von den türkischen Behörden. Die Berater, die die Bedarfsanalyse durchführten, hatten keinen Zugang zu Primärdaten. Folglich konnten sie die geschätzten Kosten der Maßnahmen, die erforderlich waren, um den Bedürfnissen der Flüchtlinge und der Aufnahmegemeinschaften Rechnung zu tragen, nicht validieren.
- b) Es mangelte an aktuellen demografischen Informationen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Altersgruppe und Standort, sowie an Informationen über Anfälligkeiten (Haushalte mit weiblichem Familienoberhaupt, Kinder, ältere Menschen usw.). Laut den Beratern waren die Bewertung der Bedürfnisse und die Konzipierung von Programmen und Interventionen dadurch erheblich beeinträchtigt. Beispielsweise stammte die aktuellste landesweite Anfälligkeitsanalyse im Bereich soziale Unterstützung und sozialer Zusammenhalt aus dem Jahr 2013.
- c) Die Bedarfsanalyse zielte auf SuTP ab und befasste sich nicht mit den Bedürfnissen der nicht syrischen Flüchtlinge (hauptsächlich Afghanen und Iraker). Bei der großen Mehrheit der Flüchtlinge in der Türkei handelt es sich um SuTP (siehe **Ziffer 2**); SuTP waren daher die Zielgruppe, die im Rahmen der Fazilität vorrangig unterstützt wurde. Dennoch stand dies nicht in Einklang mit dem erklärten Ziel der Fazilität, den Bedürfnissen aller Flüchtlinge Rechnung zu tragen.

20. Die Tätigkeitsschwerpunkte der Fazilität (siehe **Ziffer 8**) waren weitgehend auf die Bedarfsanalyse abgestimmt. Die einzige Ausnahme bildete die "Migrationssteuerung". Der Lenkungsausschuss wählte sie als Tätigkeitsschwerpunkt, obwohl sie nicht Gegenstand der Bedarfsanalyse war. Angesichts der Tatsache, dass das Hauptziel der Fazilität die Unterstützung von Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften war und dass für die Migrationssteuerung in der Türkei bereits rund 350 Millionen Euro an Hilfen im Rahmen des IPA (außerhalb der Fazilität) zugewiesen worden waren, ist es fragwürdig, warum Migrationssteuerung als Tätigkeitsschwerpunkt gewählt wurde. Tatsächlich beschloss der Lenkungsausschuss nach der Finanzierung von zwei Projekten aus dem Bereich der Migrationssteuerung, diesem Bereich keine Mittel mehr zuzuweisen.

21. Die Tätigkeitsschwerpunkte waren allgemein gehalten, um die in einem schwierigen und sich rasch ändernden Kontext erforderliche Flexibilität sicherzustellen. Die einzelnen Projekte zielten darauf ab, den spezifischen Bedürfnissen von Flüchtlingen Rechnung zu tragen. Der Hof prüfte die Gründe für die Auswahl der 10 geprüften Projekte und stellte fest, dass dies tatsächlich bei allen der Fall war (nähere Einzelheiten siehe **Anhang III B**). Bei der Einreichung eines Finanzierungsvorschlags muss der Durchführungspartner von humanitären Projekten die ermittelten Probleme, Bedürfnisse und Risiken beschreiben und darlegen, inwieweit die vorgeschlagene Maßnahme angemessen ist und mit der übergeordneten humanitären Strategie der Kommission in der Türkei in Einklang steht. **Kasten 1** zeigt, wie das größte humanitäre Projekt der EU, das im Rahmen der Fazilität finanziert wurde, den Bedürfnissen von Flüchtlingen Rechnung trug.

Kasten 1 - Das ESSN: ein innovatives Projektkonzept, um den Bedürfnissen von Flüchtlingen Rechnung zu tragen

Das Soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen (ESSN) ist das bisher größte von der EU finanzierte humanitäre Projekt. Es zielt darauf ab, 1,3 Millionen Flüchtlingen zu helfen. Das Projekt wird in zwei Phasen umgesetzt, einmal über den Zeitraum 2016-2018 und dann über den Zeitraum 2018-2019, mit einem Budget von 348 Millionen Euro bzw. 650 Millionen Euro. Das ESSN begegnet mit Bargeldhilfe den Grundbedürfnissen (Lebensmittel, sonstige Hilfsgüter außer Nahrung und Dienstleistungen). Das Projekt wird türkeiweit von einer UN-Agentur in Zusammenarbeit mit einem lokalen Durchführungspartner und den türkischen Behörden umgesetzt. Es handelt sich um ein innovatives Projekt, denn es ist ein hybrides humanitäres Hilfsprojekt, eingebettet in das nationale Sozialschutzsystem.

In den vergangenen Jahren herrschte unter den Akteuren im humanitären Bereich trotz des wahrgenommenen Risikos eines Missbrauchs von Mitteln zunehmend Konsens über die Vorteile von Bargeldhilfe²¹. Dies zeigte sich beim Weltgipfel für Humanitäre Hilfe im Juni 2016, bei dem für Bargeldtransfers, sofern angemessen, geworben wurde.

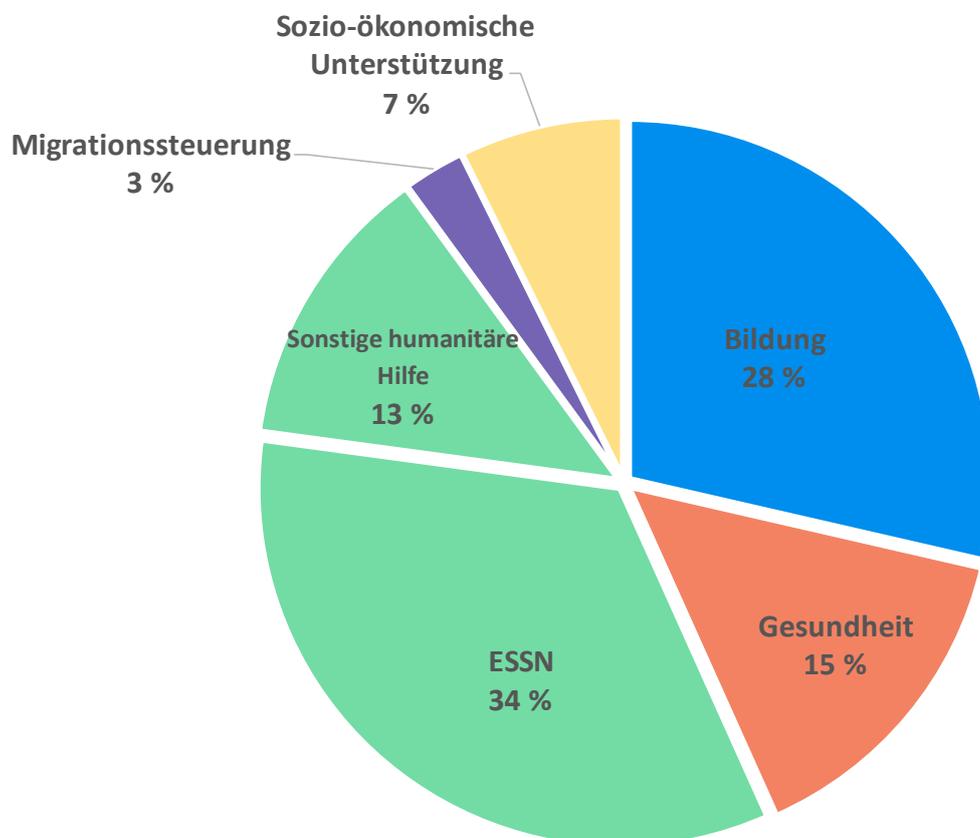
²¹ Siehe beispielsweise <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> und <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

Das Projekt zielt auf Flüchtlinge ab, die nicht in Lagern leben und deren Chancen auf eine Eingliederung in den nationalen Arbeitsmarkt begrenzt sind. Es stellt eine stabile und planbare Einnahmequelle dar, um die Grundbedürfnisse der Flüchtlinge abzudecken, in erster Linie Unterkunft und Lebensmittel. In der Praxis erhalten die Flüchtlinge einen monatlichen Festbetrag (rund 30 Euro pro Person). Mit einer Debitkarte können sie Geld an Geldautomaten abheben oder in Geschäften bezahlen.

Zwei Tätigkeitsschwerpunkte wurden unzureichend unterstützt

22. Die Fazilität konzentrierte die Ausgaben auf die Tätigkeitsschwerpunkte Bildung, Gesundheit und humanitäre Hilfe (in erster Linie das ESSN). Auf diese Bereiche entfielen rund 90 % des insgesamt über Aufträge vergebenen Betrags (siehe **Abbildung 1**).

Abbildung 1 - Anteil der Hilfe der Fazilität für die einzelnen Tätigkeitsschwerpunkte (ausgehend von den über Aufträge vergebenen Beträgen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

23. Es lässt sich nur schwer beurteilen, ob diese Verteilung von Mitteln in angemessenem Verhältnis zum Umfang des Bedarfs in diesen Tätigkeitsschwerpunkten steht, denn der Lenkungsausschuss legte keine Richtsätze für die Vorabzuweisungen für jeden Tätigkeitsschwerpunkt fest. Dadurch können Mittel zwar flexibler verteilt werden, es kann jedoch nicht ermittelt werden, inwieweit die geplanten und die tatsächlichen Ausgaben für die einzelnen Tätigkeitsschwerpunkte voneinander abweichen.

24. Der Hof stellte fest, dass den Tätigkeitsschwerpunkten "kommunale Infrastruktur" und "sozioökonomische Unterstützung" nicht ausreichend Rechnung getragen wurde. Wie aus **Kasten 2** hervorgeht, war dies in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die Kommission und die türkischen Behörden in der Frage, wie diese anzugehen waren, nicht einig waren.

Kasten 2 - Schwierigkeiten bei der Programmgestaltung der Tätigkeitsschwerpunkte "kommunale Infrastruktur" und "sozioökonomische Unterstützung"

Kommunale Infrastruktur

Im Juli 2016 wies die Kommission 200 Millionen Euro zu, um dem mit der kommunalen Infrastruktur verbundenen Bedarf Rechnung zu tragen. Die erwarteten Ergebnisse waren eine erhöhte Kapazität in den Bereichen Wasser- und Abwasserwirtschaft sowie die Entsorgung fester Abfälle. Für die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen vor Ort wurden zwei Partner ausgewählt, die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE). Die EBWE wollte ihre Intervention von der Einbeziehung einer Darlehenskomponente in die von ihr geleistete Unterstützung abhängig machen. Diese Bedingung wurde von den türkischen Behörden nicht akzeptiert. Nach umfassenden Verhandlungen musste die EBWE durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ersetzt werden. Letztlich sahen sich sowohl die EIB als auch die KfW gezwungen, ihre Projekte einzustellen, da die lokalen Institutionen und Kommunen keine angemessenen und ausreichend ausgereiften Projekte vorschlugen. Folglich wurde der Tätigkeitsschwerpunkt "kommunale Infrastruktur" im Rahmen der Fazilität nicht berücksichtigt²². Die

²² Im *Turkey Regional Refugee & Resilience Plan (3RP) 2018-2019* als Reaktion auf die Syrienkrise hieß es diesbezüglich, dass Investitionen in die kommunale Infrastruktur und in kommunale Kapazitäten weiterhin hohe Priorität haben (S. 5).

Mittel, die für diesen Tätigkeitsschwerpunkt bereitgestellt worden waren, wurden Ende 2017 auf den Tätigkeitsschwerpunkt "Bildung" übertragen.

Sozioökonomische Unterstützung (Zugang zum Arbeitsmarkt, Berufsausbildung und soziale Inklusion)

Die Kommission schloss im Rahmen des Tätigkeitsschwerpunkts "sozioökonomische Unterstützung" Verträge im Gesamtwert von 215 Millionen Euro ab, die meisten davon (68 %) im Dezember 2017, zum Ende der Auftragsvergabezeit. Der Abschluss von Verträgen im Rahmen dieses Tätigkeitsschwerpunkts verzögerte sich, da die türkischen Behörden dies anfangs nicht als Tätigkeitsschwerpunkt ansahen und Meinungsverschiedenheiten über die in den Projekten enthaltenen Kreditkomponenten herrschten. Da sich jedoch die Krise immer länger hinzog, waren die meisten Akteure, mit denen der Hof zusammentraf, der Ansicht, dass für diesen Tätigkeitsschwerpunkt mehr Mittel bereitgestellt werden sollten, um die Widerstandskraft von Flüchtlingen zu stärken und ihre Beteiligung am wirtschaftlichen und sozialen Leben zu verbessern.

Die Fazilität hat ihr Ziel erreicht, in zwei Jahren Aufträge im Umfang von 3 Milliarden Euro zu vergeben

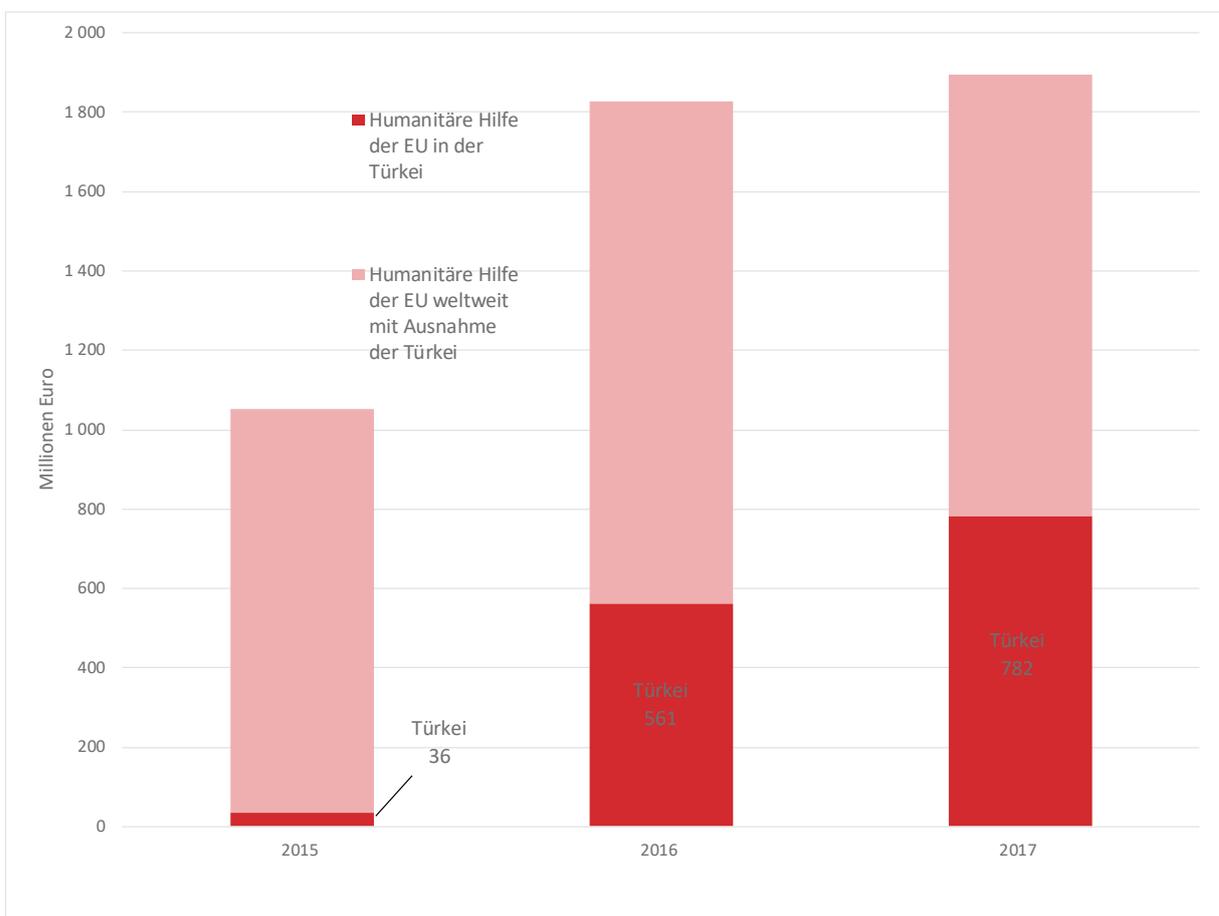
25. Die Notwendigkeit zur Mobilisierung zusätzlicher Mittel schlug sich in der Entscheidung nieder, eine "Fazilität" einzurichten. Ein zentraler Vorteil der Fazilität bestand darin, dass sich die Mitgliedstaaten unmittelbar nach der Einrichtung der Fazilität im Februar 2016 darauf einigten²³, einen Beitrag von 2 Milliarden Euro zu leisten. Dies schuf die Grundlage für die rasche Verwendung der Mittel, ausgehend von einem vorab festgelegten budgetierten Betrag.

26. Der Rechts- und Verwaltungsrahmen der Fazilität wurde ebenfalls relativ zügig umgesetzt. Die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten einigten sich bei der ersten Sitzung des Lenkungsausschusses am 17. Februar 2016 auf die Verfahrensordnung der Fazilität. Das heißt, dass die Fazilität weniger als drei Monate nach dem EU-Türkei-Gipfel vom 29. November 2015 eingesetzt werden konnte. **Anhang V** sind die wichtigsten Daten und Ereignisse in Verbindung mit der Einrichtung und Lenkung der Fazilität zu entnehmen.

²³ Die Einigung wurde am 3. Februar 2016 zum Start der Fazilität geschlossen (siehe <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>).

27. Die Mittel der Fazilität wurden mithilfe einer Mischung verschiedener bestehender Instrumente (siehe **Ziffer 8**) und Durchführungspartner verteilt. Auf diese Weise konnte die Fazilität den deutlichen Anstieg der für die Unterstützung der Türkei bereitgestellten EU-Mittel rasch absorbieren und in zwei Jahren Aufträge im Wert von 3 Milliarden Euro vergeben. Wie in **Abbildung 2** dargestellt, wurden insbesondere die Finanzmittel für humanitäre Hilfe aufgestockt.

Abbildung 2 - Aufstockung der humanitären Hilfe der EU in der Türkei 2015-2017
(ausgehend von der budgetierten humanitären Hilfe der EU für vom Menschen verursachte Krisen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

28. Abgesehen von der raschen Einrichtung der Fazilität und der wirksamen Bündelung von Mitteln trug auch die Wahl der Umsetzungsmechanismen durch die Kommission (siehe unten) maßgeblich dazu bei, dass die Fazilität ihr Ziel, die notwendige Hilfe zügig bereitzustellen, erfüllen konnte.

- a) Die Kommission stellte den türkischen Behörden drei direkte Finanzhilfen über insgesamt 660 Millionen Euro für große Projekte im Rahmen der nicht humanitären Komponente zur Verfügung, ohne sie zur Einreichung von Vorschlägen aufzufordern. In der Türkei werden direkte Finanzhilfen der EU in der Regel für viel kleinere Projekte mit einem durchschnittlichen Volumen von 1 Million Euro verwendet.
- b) 70 % des Budgets von 3 Milliarden Euro gingen an UN-Organisationen und internationale Finanzinstitutionen (siehe Anhang II). Dies trug zur Erhöhung der Absorptionskapazität bei, denn derartige Organisationen verfügen in der Regel über die Möglichkeiten für die Umsetzung großer Projekte. Ein Beispiel ist das Bargeldhilfe-Mehrzweckprojekt ESN, das als zentrales Instrument für die Bereitstellung humanitärer Hilfe mit Finanzmitteln in Höhe von 998 Millionen Euro umgesetzt wurde (siehe Kasten 1).

29. Die unter Ziffern 25-28 beschriebenen kombinierten Merkmale stehen anderen EU-Instrumenten oder den EU-Treuhandfonds außerhalb der Fazilität nicht immer zur Verfügung. Dies erklärt, warum die im Rahmen der Fazilität bereitgestellten IPA-Mittel bis zu fünfmal schneller in Form von Aufträgen vergeben wurden als bei der traditionellen IPA-Unterstützung in der Türkei. Anhang VI ist überdies zu entnehmen, dass auch die Vergabegeschwindigkeit der Fazilität höher war als die der EU-Treuhandfonds.

Die Fazilität hat zu einer besseren Koordinierung beigetragen, jedoch wurde keine systematische Straffung und Komplementarität der Hilfe erreicht

30. Der Hof prüfte, ob die Fazilität die mit verschiedenen Instrumenten bereitgestellte Unterstützung koordinierte und straffte, um so das Risiko von Ineffizienzen (z. B. durch die Überlappung von Projekten) zu verringern, und ob sie die Komplementarität der Unterstützung verbesserte, um den Übergang von humanitärer zu nicht humanitärer Hilfe zu erleichtern.

31. Er stellte fest, dass die Kommission die strategische Richtung der Fazilität über eine gemeinsame Bedarfsbewertung, eine Leitungsstruktur (Lenkungsausschuss) und einen Ergebnisrahmen, der sowohl die humanitäre als auch die nicht humanitäre Unterstützung abdeckte, koordinierte. Dies ermöglichte die Koordinierung und den Informationsaustausch

zwischen den beiden hauptverantwortlichen Dienststellen der Kommission (GD NEAR und GD ECHO) sowie dem EUTF Madad.

32. Allerdings grenzte die Kommission die einzelnen Instrumente und Durchführungspartner nicht klar voneinander ab. Der Hof stellte fest, dass die von der Fazilität verwendeten Finanzierungsinstrumente in einigen Fällen sehr ähnliche Aktivitäten in den Sektoren Gesundheit und Bildung unterstützten. Dies implizierte die Nutzung paralleler Verwaltungsstrukturen für die Finanzierung ähnlicher Aktivitäten und erforderte umfassende Koordinierungsanstrengungen seitens der Kommission und der Partner, um das Risiko von Überlappungen zu verringern. Dies steht nicht in Einklang mit dem Ziel der Fazilität, die EU-Unterstützung zu straffen. In **Kasten 3** sind Beispiele dafür aufgeführt, wie die Fazilität ähnliche Aktivitäten mit verschiedenen Instrumenten finanzierte.

Kasten 3 - Beispiele für die Finanzierung ähnlicher Aktivitäten mit verschiedenen Instrumenten

Bildung

Im Bildungsbereich erhielten die Durchführungspartner Finanzmittel über die drei Instrumente im Rahmen der Fazilität sowie über die IPA-Finanzierung (außerhalb der Fazilität) und die bilateralen Beiträge der EU-Mitgliedstaaten. Das zentrale Bildungsprojekt der GD ECHO (an bestimmte Bedingungen geknüpfte Geldzuweisungen für Bildungsleistungen (CCTE)) konzentriert sich auf die formelle Bildung. Allerdings unterstützten auch der EUTF Madad und das IPA formelle und informelle Bildungsaktivitäten innerhalb und außerhalb der Fazilität²⁴. Dies führte dazu, dass drei verschiedene Projektauswahlgremien der GD ECHO, des IPA und des EUTF Madad parallel ähnliche Projekte genehmigten. Darüber hinaus unterstützten auch andere Geber den Bildungssektor in der Türkei, wodurch die Koordinierung erschwert wurde. In **Anhang VII** wird die Komplexität der Bildungsaktivitäten aufgezeigt, die im Rahmen und außerhalb des Rahmens der Fazilität finanziert wurden.

²⁴ Die Kommission bezeichnet formelle Bildung im Humanitären Durchführungsplan 2017 als ein Bildungssystem mit hierarchischen Strukturen und einer chronischen Abfolge von Stufen oder Klassen mit festem Anfang und Ende. Aussagen der Kommission zufolge findet formelle Bildung in der Regel in einer Institution statt und beinhaltet eine Art von Bewertung, die zu einem Qualifizierungsnachweis führt. Dagegen handelt es sich bei informeller Bildung der Kommission zufolge um einen flexiblen Bildungsansatz mit alternativen Bereitstellungswegen außerhalb des formellen Systems.

Schutz

- Ein im Juni 2016 für eine Finanzierung im Rahmen des Tätigkeitsschwerpunkts humanitäre Hilfe eingereichtes Projekt im Umfang von 40 Millionen Euro wurde vorübergehend zurückgestellt und später abgelehnt, da die vorgeschlagenen Aktivitäten bereits im Rahmen eines unter dem EUTF Madad mit einem anderen Partner geschlossenen Vertrags abgedeckt werden sollten. Dieser Vertrag wurde am 31. März 2017 geschlossen, neun Monate, nachdem der Vorschlag erstmals bei der GD ECHO eingereicht wurde.
- Aktivitäten, mit denen ein sicheres Umfeld für Frauen und Mädchen geschaffen werden sollte, wurden mit zwei unterschiedlichen EU-Finanzierungsquellen gleichzeitig von demselben Durchführungspartner umgesetzt: i) im Rahmen der Fazilität über die GD ECHO und ii) außerhalb der Fazilität als Unterauftragnehmer bei einem IPA-Projekt im Umfang von 40 Millionen Euro. In der Praxis bedeutete das, dass sowohl die GD ECHO als auch die EU-Delegation die gleichen Aktivitäten parallel steuerten und überwachten, wenn auch in unterschiedlichen geografischen Regionen. Außerdem waren in diesem bestimmten Fall die außerhalb der Fazilität finanzierten Aktivitäten nicht im Ergebnisrahmen der Fazilität enthalten, obwohl sie in Natur und zeitlichem Ablauf sehr ähnlich waren.

33. Wie vorstehend festgestellt, konnte die Kommission durch die Bereitstellung der Unterstützung über unterschiedliche Instrumente die Finanzierung der Fazilität beschleunigen (siehe Ziffer 27). Andererseits wurde es dadurch noch schwieriger, die Fazilität insgesamt zu steuern, umzusetzen und zu überwachen. Tatsächlich haben diese Instrumente unterschiedliche Mandate und Rechtsrahmen, unterschiedliche Bereitstellungsmechanismen, unterschiedliche Anforderungen für die Berichterstattung und das Monitoring und werden von unterschiedlichen Dienststellen gesteuert. Zudem unterstützten die außerhalb der Fazilität in der Türkei ausgegebenen EU-Mittel in manchen Fällen auch dieselben Tätigkeitsschwerpunkte wie die Fazilität²⁵. Einige der Interessenträger, mit denen der Hof während des Besuchs in der Türkei zusammentraf, bestätigten, dass diese

²⁵ Parallel zu der Unterstützung, die im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei geleistet wurde, wurden gleichzeitig auch EU-Projekte über mehr als 200 Millionen Euro außerhalb der Fazilität umgesetzt.

Situation verwirrend war, insbesondere im Hinblick auf die Rolle, die jedes Instrument spielen sollte.

34. Zum erklärten Ziel der Fazilität, die Komplementarität der Unterstützung sicherzustellen, gehört die Verbindung zwischen humanitärer und nicht humanitärer Unterstützung. Der Hof ermittelte zwar einige gute Beispiele im Gesundheitssektor, bei denen die Kommission sicherstellte, dass humanitäre Hilfe von dauerhafterer Entwicklungshilfe abgelöst werden würde, stellte jedoch auch fest, dass diese Komplementarität nicht systematisch erreicht wurde. Beispielsweise erstellte die Kommission keine gemeinsamen Umsetzungspläne für die GD ECHO und die GD NEAR sowie die EU-Mitgliedstaaten²⁶, obwohl durch derartige Pläne die Kohärenz und Straffung der EU-Unterstützung insgesamt hätten verbessert werden können. Nach Auffassung des Hofes sind gemeinsame Umsetzungspläne empfehlenswert, und die Kommission machte bei der Konzipierung gemeinsamer humanitärer und entwicklungspolitischer Rahmen für Jordanien und den Libanon von solchen Plänen Gebrauch, um eine umfassende und gemeinsame Reaktion auszuarbeiten²⁷.

35. Bei sieben der 10 vom Hof geprüften humanitären Projekte gab es keinerlei Hinweise auf eine vereinbarte Übergangs- oder Ausstiegsstrategie, wonach humanitäre Projekte, die einen Nothilfebedarf decken sollen, von der nicht humanitären Komponente der Fazilität oder von der Türkei übernommen werden könnten, falls dieser Bedarf mittel- bis langfristig fortbesteht. In mehreren Fällen waren die geprüften Projekte Gegenstand von Folgemaßnahmen, weiterhin im Rahmen einer humanitären Finanzierung und mit einem Durchführungszeitraum über das Jahr 2018 hinaus. Die GD ECHO hatte als unverbindliche

²⁶ Die direkten bilateralen Beiträge der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere von Deutschland mit mehr als 175 Millionen Euro für das Jahr 2017, zielten auf die Finanzierung ähnlicher Aktivitäten und Partner ab wie die Beiträge im Rahmen der Fazilität (siehe **Anhang VII** für den Bildungssektor).

²⁷ Der gemeinsame Rahmen für humanitäre Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen als Reaktion auf die Syrienkrise für Jordanien zielt darauf ab, die humanitären, mittelfristigen und entwicklungspolitischen Prioritäten anzugehen und so die diesbezüglich geplanten Maßnahmen der GD NEAR, des MADAD EU-Treuhandfonds und der GD ECHO besser zu integrieren und aufeinander abzustimmen.

Frist für den Übergang in Bezug auf die humanitäre Hilfe Ende 2018 festgesetzt²⁸. Diese Frist wurde später verlängert. In **Kasten 4** sind Beispiele für gute und schlechte Übergangsstrategien aufgeführt, diese Beispiele stammen aus der Stichprobe der geprüften Projekte.

Kasten 4 - Beispiele für gute und schlechte Übergangsstrategien

Projekt 4, "*Unterstützung angepasster und kulturell abgestimmter Gesundheitsdienste für syrische Flüchtlinge*" zeigt, wie die Kommission die Fazilität einsetzte, um Synergien zwischen Mitteln der GD ECHO und des IPA zu fördern und so einen reibungslosen Übergang von humanitärer zu Entwicklungshilfe sicherzustellen.

Nach einem ersten Auftrag im Wert von 2 Millionen Euro stellte die GD ECHO 10 Millionen Euro für die Schulung von syrischen medizinischen Fachkräften (Ärzte und Krankenschwestern) bereit, damit diese von März 2017 bis März 2018 im türkischen Gesundheitssystem arbeiten konnten. Nach diesem Datum dauerten die Schulungsmaßnahmen dank weiterer Finanzmittel in Höhe von 11,5 Millionen Euro an, die über den EUTF Madad bereitgestellt wurden. Nach Ablauf der Schulung wurden diese Fachkräfte einem Gesundheitszentrum für Migranten zugewiesen. Ihre Gehälter wurden dann mit Finanzmitteln aus der im Rahmen der IPA-Sondermaßnahme erhaltenen Finanzhilfe von 300 Millionen Euro vom Gesundheitsministerium gezahlt.

Projekt 1, das "Soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen" (ESSN, siehe **Kasten 1**), wurde 2016 konzipiert, um auf bestehenden nationalen Kapazitäten aufzubauen. Das Ziel war die Sicherstellung der Nachhaltigkeit durch die Einbeziehung der vom ESSN unterstützten Flüchtlinge in die nationalen Sozialschutzsysteme.

²⁸ Laut dem *Turkey Management Framework* der GD ECHO von März 2017 besteht das Ziel darin, an die Flüchtlinge angepasste Dienstleistungen in das System der türkischen Regierung, in Dienstleistungen anderer nationaler Akteure oder anderer Entwicklungsinstrumente, wenn diese Kapazität entwickelt wird, zu überführen. Mit der möglichen Ausnahme einiger spezieller Dienstleistungen soll dieser Übergang bis 31. Dezember 2018 nahezu abgeschlossen sein.

Gemäß den Leitlinien der Kommission zu Geldtransfers²⁹ sollte Bargeldhilfe, vor allem in Fällen von anhaltenden Krisen, mit der Absicht bereitgestellt werden, dass sie so rasch wie möglich durch längerfristige Entwicklungsbemühungen oder staatliche Eingriffe ersetzt werden kann.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es keine klare Ausstiegsstrategie, in der festgelegt war, wer nach der Finanzierung durch die EU die Verantwortung für das ESSN übernehmen würde, die Gespräche dauerten noch an. Das ESSN war zwar in das nationale Schutzsystem eingebettet, es war jedoch nach wie vor vollständig von der Finanzierung durch die EU abhängig.

Die Verlängerung dieses Projekts im Jahr 2018 verschaffte der Kommission mehr Zeit für die Aushandlung einer Ausstiegsstrategie. Trotzdem hängt eine erfolgreiche Übergabe letztlich davon ab, ob die türkischen Behörden bereit sind, das Projekt zu übernehmen und ausreichend Ressourcen für seine Finanzierung bereitzustellen.

Die humanitären Projekte haben Flüchtlingen in einem schwierigen Kontext geholfen, ihre Grundbedürfnisse zu decken, in manchen Fällen wurde jedoch keine optimale Mittelverwendung erreicht

36. Der Hof beurteilte die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit³⁰ der im Rahmen der Fazilität geleisteten humanitären Hilfe und prüfte dabei insbesondere,

- a) ob die Kommission sicherstellte, dass die Kosten der finanzierten Projekte im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen angemessen waren, und ob die Projekte zeitnah umgesetzt wurden;
- b) ob die Kommission die Ausgaben der Fazilität umfassend überwachte und ausreichend relevante Informationen zu den erzielten Ergebnissen lieferte;

²⁹ Leitlinien für von der GD ECHO finanzierte Partner zur Bereitstellung von Geldtransfers in mittlerem bis großem Umfang im Rahmen des Humanitären Durchführungsplans 2017.

³⁰ Der Hof betrachtete "Wirtschaftlichkeit" als das optimale Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Outputs oder Ergebnissen und "Wirksamkeit" als Maß, in dem die Ziele erreicht wurden.

- c) ob die humanitären Projekte die beabsichtigten Outputs erbrachten (d. h. was wurde produziert oder erreicht) und die erwarteten Wirkungen erzielten (d. h. Veränderungen, die sich aus den Outputs ergaben).

37. Der Hof prüfte 10 humanitäre Projekte, die unter indirekter (UN-Agenturen) oder direkter (INRO) Verwaltung umgesetzt wurden (siehe **Anhang III A**). Trotz Verzögerungen bei der Umsetzung waren neun laufende Projekte³¹ ausreichend fortgeschritten, sodass der Hof über die zum Zeitpunkt der Prüfung erbrachten Outputs und erzielten Wirkungen berichten konnte.

Die Wirtschaftlichkeit der Projekte lässt sich verbessern

Die Beurteilung der Angemessenheit der Kosten durch die Kommission weist Mängel auf

38. In den Humanitären Durchführungsplänen der Jahre 2016 und 2017 für die Türkei erklärte die Kommission, dass der übergeordnete Schwerpunkt der unterstützten Maßnahmen auf Kosteneffizienz und Wirksamkeit liegen sollte. Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei der Prüfung von Projektvorschlägen die Angemessenheit der budgetierten Kosten nicht umfassend und einheitlich bewertete. Insbesondere

- a) wurde bei fünf von 10 Projekten das Verhältnis von administrativen Kosten zu operativen Kosten nicht angemessen bewertet;
- b) wurden bei vier von 10 Projekten die Kosten pro Begünstigten nicht berechnet. Wenn die Kosten pro Begünstigten berechnet wurden, wurde daraufhin nicht immer beurteilt, ob das erzielte Verhältnis angemessen war.

39. Der Hof räumt ein, dass die unterschiedlichen Umgebungen, in denen die Kommission bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe arbeitet, den Einsatz von Standardkosten oder quantitativen Benchmarks erschweren können. Dennoch ist er der Auffassung, dass diese Instrumente eingesetzt werden könnten, insbesondere bei aufeinanderfolgenden Projekten,

³¹ Für Projekt 3 (CCTE) waren die vorläufigen Projektergebnisse aus der Nachverfolgung von Schulbesuch und Einschulung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verfügbar. Der Hof konnte die Wirkungen des Projekts daher nicht beurteilen.

die von denselben Partnern durchgeführt werden. Bei den fünf geprüften Projekten, bei denen dies der Fall war, stellte die Kommission keinen eingehenden Vergleich zwischen den Projekten an. In **Kasten 5** werden Beispiele für die unzureichende Bewertung der Angemessenheit der Kosten durch die Kommission genannt.

Kasten 5 - Beispiele für die unzureichende Bewertung der Angemessenheit der Kosten

Im Fall von Projekt 4 analysierte die Kommission weder die Angemessenheit der Kosten noch nahm sie darauf Bezug. Bei Projekt 10 stufte die Kommission das Verhältnis von administrativen Kosten zu operativen Kosten als angemessen ein. Allerdings dokumentierte die Kommission nicht die zugrunde liegende Analyse, die diese Bewertung untermauerte.

Projekt 5 war ein Nachfolgeprojekt von zwei vorherigen Finanzhilfen, das von derselben INRO durchgeführt wurde. Anfangs zielte es auf die Erbringung verschiedener Gesundheitsleistungen in der Türkei ab, beispielsweise lebensrettende Gesundheitsmaßnahmen, physische Rehabilitation, geistige Gesundheit, geschlechtsspezifische Gewalt und Schutz. Die Kommission errechnete als Kosten pro Begünstigten 19,50 Euro, verglichen mit 10,88 Euro und 105,11 Euro für die beiden vorherigen Finanzhilfen. Auch wenn einige Aktivitäten nicht identisch waren, war die Analyse nicht ausreichend genug dokumentiert, um bestimmen zu können, wodurch die Differenz begründet und ob sie angemessen war.

40. Bei humanitären Projekten, die von UN-Partnern durchgeführt wurden, hatte die Kommission keinen vollständigen Überblick über die Kosten in Verbindung mit der Unterauftragsvergabe an (lokale) Durchführungspartner. Ohne diesen Überblick kann die Kommission die Angemessenheit der Kosten nicht umfassend bewerten.

Das ESN hat eine hohe Wirtschaftlichkeitsquote, könnte aber noch wirtschaftlicher sein

41. Bargeldhilfe ermöglicht eine bessere Beurteilung der Kosteneffizienz, denn der Umfang der Hilfe, die die Endbegünstigten erreichte, lässt sich leichter ermitteln. Die Kosteneffizienz des Projekts wird gemessen, indem der direkt von den Begünstigten erhaltene Betrag mit anderen Kosten der Maßnahme verglichen wird ("Wirtschaftlichkeitsquote").

42. Für das ESSN (siehe **Kasten 1**) hatte die Kommission 2016 ursprünglich als Zielvorgabe eine Wirtschaftlichkeitsquote von 85:15 festgelegt³². Diese Zielvorgabe wurde 2018 auf 87,5:12,5 angehoben. Der Hof verglich dieses Verhältnis mit anderen Projekten zur Deckung der Grundbedürfnisse, die in der Region von der Kommission finanziert wurden, und stellte fest, dass diese Projekte im Durchschnitt eine Wirtschaftlichkeitsquote von 79:21 aufwiesen³³.

43. Andererseits stellte der Hof fest, dass in die für das ESSN berechnete Wirtschaftlichkeitsquote nicht alle direkt mit dem Projekt verbundenen Kosten eingeflossen sind, insbesondere nicht die Aufwendungen des türkischen MoFSP, das die Durchführung des Projekts über die *Social Assistance and Solidarity Foundations* unterstützt. Diese Stiftungen, die rund 1 000 Niederlassungen in der Türkei haben, erhalten von Flüchtlingen die Anträge auf Einbeziehung in das ESSN, beurteilen, ob die Flüchtlinge für das Projekt infrage kommen, und führen Hausbesuche durch.

44. Der Hof ermittelte auch die folgenden potenziellen Wirtschaftlichkeitssteigerungen für das ESSN.

- a) Dieses Projekt wird von einer UN-Organisation durchgeführt, die bis zu 7 % der gesamten direkten Projektkosten als Ausgleich für entstandene indirekte Kosten beantragen kann, z. B. für auf Hauptsitzebene angefallene Verwaltungs- und administrative Kosten. Der Hof stellte fest, dass dieser Prozentsatz zwar mit dem zwischen der Kommission und der UN geschlossenen Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (*Financial and Administrative Framework Agreement*)³⁴ in Einklang steht, normalerweise aber bei Projekten Anwendung findet, die ein deutlich geringeres Budget haben. Aufgrund des großen

³² Zum Zeitpunkt der Prüfung war die tatsächliche Wirtschaftlichkeitsquote noch nicht bekannt.

³³ Die Stichprobe umfasste sowohl tatsächliche als auch budgetierte Wirtschaftlichkeitsquoten.

³⁴ Artikel 19 Absatz 4 der allgemeinen Bedingungen des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich.

Umfangs dieses Projekts³⁵ beliefen sich die budgetierten indirekten Kosten für die beiden Phasen auf 64 Millionen Euro³⁶. Trotz der Höhe dieses Betrags wurden keine Belegunterlagen beigebracht, um nachzuweisen, dass diese Kosten angemessen und auf das absolute Minimum beschränkt worden waren³⁷. Stattdessen wurden sie am oberen Grenzwert ausgerichtet.

- b) Die Finanzierung des ESSN wird vom UN-Durchführungspartner über einen lokalen Durchführungspartner auf die Bank übertragen. Für die Übertragung der Mittel erhält der lokale Durchführungspartner eine "Gebühr für den Bargeldtransfer" von 8,9 Millionen Euro (berechnet auf der Basis von 1 % der insgesamt zu transferierenden Summen). Angesichts der Tatsache, dass die Mittel direkt an die Bank hätten transferiert werden können, ohne sie über den lokalen Durchführungspartner weiterzuleiten, wurde die Notwendigkeit dieser Gebühr von der Kommission nicht ausreichend nachgewiesen. Abgesehen davon wurden im Rahmen des zweiten Bargeldhilfe-Projekts in der Stichprobe des Hofes (Projekt 3 - CCTE) keine derartigen Gebühren erhoben. Zudem berechnet der lokale Durchführungspartner eine zusätzliche Pauschalgebühr von 7 % für indirekte Kosten.
- c) Die Höhe der geleisteten Vorfinanzierung ist nicht angemessen. In Einklang mit dem Rechtsrahmen, der die Partnerschaft zwischen der EU und der UN regelt, muss die Kommission vor Projektbeginn eine Vorfinanzierung von 80 % des gesamten vertraglich vereinbarten Betrags leisten. Der Hof stellte fest, dass die Höhe der Vorfinanzierung nicht an die spezifischen Ausgabenmuster der beiden geprüften Bargeldhilfe-Projekte (das ESSN- und das CCTE-Projekt) angepasst ist. Beispielsweise wurden im Rahmen des ESSN 278 Millionen Euro für Phase 1 und 520 Millionen Euro für Phase 2 vorab an den

³⁵ Von der GD ECHO finanzierte Projekte haben im Durchschnitt ein Budget von 9 Millionen Euro unter der Fazilität und von 2 Millionen Euro weltweit.

³⁶ Der Prozentsatz der indirekten Kosten lag in der ersten Phase des ESSN bei 7 % und in der zweiten Phase bei 6,5 %.

³⁷ Dies war eine Anforderung gemäß dem technischen Anhang des Humanitären Durchführungsplans aus dem Jahr 2016, in dem es hieß, dass das ESSN gewisse Mindestmerkmale aufweisen werde, so etwa, dass die Gemeinkosten auf ein absolutes Minimum begrenzt und ordnungsgemäß begründet werden sollten.

Durchführungspartner gezahlt. Allerdings sollten die Mittel linear über 16 bzw. 13 Monate ausgezahlt werden. Im Rahmen der Phase 2 des CCTE-Projekts zahlte die Kommission im Dezember 2017 vorab einen Vorschuss von 40 Millionen Euro, während der erste Zahlungslauf für Ende September 2018 erwartet wird. Mögliche Zinsen aus den Vorschusszahlungen werden von den Durchführungspartnern einbehalten und nicht in das ESN- oder das CCTE-Projekt reinvestiert.

Umsetzungsverzögerungen haben die Wirtschaftlichkeit der meisten geprüften Projekte untergraben

45. Zeitnähe ist ein wichtiger Aspekt der Wirtschaftlichkeit. Sie kann sich auch auf die Kosteneffizienz auswirken, denn wenn sich ein Projekt verzögert, dann können trotzdem administrative Kosten anfallen, beispielsweise für Mieten und Gehälter. Für die Endbegünstigten stehen somit möglicherweise weniger finanzielle Mittel zur Verfügung. Bei neun der 10 geprüften Projekte kam es zu Verzögerungen, und ihre Laufzeit musste im Durchschnitt um 60 % verlängert werden³⁸. In einem Fall wurde das ursprüngliche Budget nach oben korrigiert, und in drei Fällen wurde das Budget reduziert, da einige der geplanten Maßnahmen nicht umgesetzt werden konnten (siehe **Anhang III A**).

46. Der Hof ermittelte verschiedene Gründe für diese Verzögerungen. In fünf Fällen wurden die Verzögerungen hauptsächlich durch technische und administrative Einschränkungen in Verbindung mit den Projekten verursacht, beispielsweise, weil die erforderliche technische Ausrüstung nicht verfügbar war oder weil es an erfahrenem Personal für die Durchführung der Projekte mangelte. In einem Fall gewährte die Kommission eine Verlängerung, um eine bessere Übertragung von Maßnahmen auf das nationale System zu ermöglichen. In drei Fällen behinderten Beschränkungen im Zusammenhang mit dem rechtlichen und regulatorischen Rahmen, den die türkischen Behörden NRO vorschreiben, die zeitnahe Durchführung der Projekte³⁹. Daher kam es bei EU-Projekten, die von INRO umgesetzt

³⁸ Im Durchschnitt wurden die Projekte anfangs für 12 Monate geplant und um sieben Monate verlängert.

³⁹ Viele NRO mussten aufgrund von staatlichen Dekreten ihre Arbeit einstellen oder verzeichneten eine deutliche Einschränkung ihrer Aktivitäten wegen der deutlich strengeren Anwendung bestehender oder der Verhängung neuer rechtlicher Anforderungen. Beispielsweise hatten

wurden, welche bis zu diesem Datum in der Türkei gearbeitet hatten, zu erheblichen Verzögerungen oder zu einer Beschränkung des Umfangs ihrer Maßnahmen. Wo dies angemessen war, reagierte die Kommission darauf flexibel, indem sie Vertragsverlängerungen gewährte und in einigen Fällen die ursprünglich festgelegten Ziele korrigierte.

47. Die Kommission hatte auch Probleme, die Genehmigung der türkischen Behörden für die Einbeziehung von INRO in der Finanzierungsphase zu erhalten. Beispielsweise gestattete das MoFSP es nicht, INRO zu ermächtigen, bestimmte wichtige Schutzmaßnahmen durchzuführen, nämlich Fallmanagement und Hausbesuche. Die Kommission musste vier Projekte mit einem Gesamtbudget von 14 Millionen Euro streichen, obwohl sie als relevant für die Finanzierung eingestuft wurden, um dem dringenden Schutzbedarf der Flüchtlinge Rechnung zu tragen. In **Kasten 6** sind Beispiele für Verzögerungen und Schwierigkeiten bei Projekten aufgeführt.

Kasten 6 - Beispiele für Verzögerungen und Schwierigkeiten bei Projekten

Projekt 2 - "Bereitstellung von Schutz und nachhaltigen Lösungen für Flüchtlinge und Asylsuchende" in der Türkei

Eine zentrale Maßnahme im Rahmen von Projekt 2 war die Unterstützung der türkischen Generaldirektion für Migrationssteuerung (DGMM) bei der Verifizierung, Aktualisierung und Korrektur der Registrierungsdaten von 2,7 Millionen syrischen Flüchtlingen. Dieses Projekt wurde von einer UN-Agentur durchgeführt. Der Beginn der Verifizierung verzögerte sich um sieben Monate. Hauptgründe für die Verzögerungen waren die Folgen des versuchten Staatsstreichs vom Juli 2016. Dieser führte zu internen Veränderungen in staatlichen Einrichtungen, nachdem leitende Beamte in der DGMM suspendiert worden waren, sowie zu zusätzlichen Sicherheitsbeschränkungen. Darüber hinaus war der in der Konzeptionsphase des Projekts festgelegte Zeitplan angesichts der vor Ort herrschenden Kapazitäts-, technischen und administrativen Beschränkungen allzu ehrgeizig gewesen. Beispielsweise mangelte es dem Projekt anfangs an erfahrenem Personal in den

einige INRO Schwierigkeiten bei der Erneuerung ihrer Registrierung, bei der Eröffnung von Bankkonten und beim Erhalt von Arbeitsgenehmigungen oder der neu eingeführten Zusammenarbeitsgenehmigung, die eine INRO für die Arbeit mit lokalen Durchführungspartnern benötigt.

Verifizierungszentren, außerdem kam es zu Problemen bei der Leistung der DGMM-Datenbank und zu Internetproblemen.

Diese Schwierigkeiten zogen zwei Änderungen des Auftrags nach sich, die eine Verlängerung um 12 Monate gefolgt von einer Budgetaufstockung um 8 Millionen Euro vorsahen.

Projekt 8 - "Minderung von Risiken bei grundlegenden Schutzanliegen der Flüchtlingsbevölkerung"

Das geprüfte Projekt zielt auf einen besseren Schutz gefährdeter Flüchtlinge durch Fallmanagement, individuellen Schutz und die Bereitstellung von Informationen und Rechtshilfe ab. Es wurde 2017 gestartet und ist die Fortsetzung eines vorherigen Projekts, das bereits von der Kommission finanziert worden war und von derselben INRO seit 2015 durchgeführt wird. Die Durchführungspartner hatten von Anfang an Schwierigkeiten, von den türkischen Behörden die Genehmigungen für die Arbeit an den anfangs geplanten Standorten (Gaziantep, Ankara und Sanliurfa) und die für die Arbeit mit lokalen NRO erforderlichen Kooperationsgenehmigungen zu erhalten. Folglich wurde das Projekt von 13 auf 22 Monate verlängert, die Aktivitäten wurden neu strukturiert und das Budget wurde um 20 % gekürzt, da der Durchführungspartner in Ankara nicht arbeiten konnte.

Projekt 10 - "Unterstützung für die schutzbedürftigsten Flüchtlingsfrauen und -mädchen"

Das Projekt zielte darauf ab, Frauen und Mädchen besseren Zugang zu sicheren Orten und speziellen Dienstleistungen zu bieten, indem eigens dafür vorgesehene Zentren eingerichtet und betrieben werden sollten. Ein lokaler Durchführungspartner, der für sechs der 20 von der GD ECHO finanzierten Zentren zuständig war, musste seine Arbeit aufgrund einer staatlichen Vollzugsanordnung einstellen. Die UN-Agentur forderte als Hauptdurchführungspartner die GD ECHO auf, die Projektaktivitäten für fünf Monate teilweise auszusetzen, damit die Aktivitäten auf andere lokale Partner übertragen werden konnten.

Es gab Mängel beim Monitoring von Bargeldhilfe-Projekten und bei der Messung von Ergebnissen

48. Monitoring ist die regelmäßige Untersuchung der Ausgaben, Aktivitäten und Ergebnisse, das aktuelle Informationen darüber liefert, ob die Projekte wie geplant voranschreiten. Der Hof beurteilte das Monitoring der Fazilität durch die Kommission auf zwei Ebenen. In einem ersten Schritt untersuchte der Hof, ob das Monitoring bei den humanitären Projekten umfassend und zeitnah war. In einem zweiten Schritt untersuchte der Hof, ob der

Ergebnisrahmen der Fazilität, ein spezielles Instrument, das von der Kommission entwickelt worden war, um aggregierte Daten zu den von der Fazilität erzielten Ergebnissen zu liefern, relevante und quantifizierbare Leistungsinformationen lieferte.

49. Die Kommission führte einen angemessenen Rahmen für das Monitoring humanitärer Projekte ein. In Übereinstimmung mit ihren eigenen Leitlinien besuchte sie alle geprüften Projekte mindestens einmal. Das Projekt-Monitoring ermöglichte es Kommissionsmitarbeitern vor Ort und in der Zentrale, die Projektarbeiten kontinuierlich verfolgen.

Fehlender Zugang zu Primärdaten für Bargeldhilfeprogramme

50. Allerdings stellte der Hof fest, dass die beiden Bargeldhilfe-Projekte nur begrenzt überwacht wurden, da die Kommission und ihre UN-Durchführungspartner keinen Zugang zu den Originaldaten der Begünstigten hatten (d. h. zur Liste der infrage kommenden Begünstigten mit Name, ID-Nummer und Adresse). Das MoFSP besaß diese Daten, weigerte sich jedoch unter Verweis auf türkische Datenschutzgesetze, diese an die UN und die Kommission weiterzugeben. Stattdessen erhielt der UN-Durchführungspartner anonymisierte Daten, bei denen die Namen und die ID-Nummern aller Begünstigten durch eine vom lokalen Durchführungspartner generierte einmalige Nummer ersetzt worden waren.

51. Tatsächlich besteht eine zentrale Aufgabe der UN-Partner, die im Namen der Kommission humanitäre Projekte durchführen, darin, die Verantwortung für die Beaufsichtigung des Zahlungsprozesses und für das Monitoring der Projektdurchführung zu übernehmen. Dieser fehlende Zugang zu Primärdaten, über die das MoFSP verfügte, behinderte die UN-Partner und damit auch die Kommission dabei, ihre Monitoring- und Aufsichtsfunktionen effizient und wirksam wahrzunehmen.

52. Die UN-Durchführungspartner waren gezwungen, ihren internen Kontrollrahmen an den fehlenden Zugang zu wichtigen Primärdaten anzupassen. Sie führten zusätzliche Triangulationskontrollen ein, um die erhaltenen anonymisierten Daten zu untermauern und sie mit den von der Bank erhaltenen anonymisierten Zahlungsdaten abzugleichen. Trotz dieser zusätzlichen Kontrollen konnten die UN-Durchführungspartner die Begünstigten nicht

von der Registrierung bis zur Auszahlung nachverfolgen. Der Hof sieht dies als gravierende Schwäche beim Monitoring des Bargeldhilfe-Programms an.

53. Im Rahmen der Prüfungshandlungen und in Einklang mit den Prüfungsbefugnissen des Hofes forderte der Hof das MoFSP auf, Zugang zu den primären ESN- und CTE-Daten zu erteilen. Dieser Zugang wurde verweigert, und der Hof erhielt nur Zugang zu den anonymisierten Daten, über die die UN-Durchführungspartner verfügten. Folglich konnte der Hof nicht den vollständigen Prüfpfad von der Registrierung infrage kommender Flüchtlinge bis hin zu den im Rahmen dieser beiden Projekte geleisteten Zahlungen ermitteln. In **Anhang VIII** sind die Beschränkungen der verschiedenen beteiligten Akteure beim Datenzugang dargelegt.

Mängel im Ergebnisrahmen der Fazilität

54. Im Hinblick auf den Ergebnisrahmen der Fazilität stellte der Hof folgende Mängel fest:

- a) Für die übergeordneten Indikatoren der Fazilität waren noch keine Ausgangswerte und Zielvorgaben festgelegt worden, die eine objektive Messung der erreichten Fortschritte ermöglicht hätten. Darüber hinaus gab es keine Etappenziele zur Nachverfolgung des Fortschritts zur Halbzeit.
- b) Der tatsächliche Beitrag der Fazilität zu den aggregierten übergeordneten Indikatoren⁴⁰ wird sich kaum abgegrenzt ermitteln lassen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die zusätzlichen EU-Mittel außerhalb der Fazilität, die türkische Regierung, einige EU-Mitgliedstaaten und andere Geber die gleichen Ziele unterstützen (siehe das Beispiel von Projekt 10 in **Kasten 3**).
- c) Der Ergebnisrahmen liefert keinen vollständigen Überblick über die Leistung der EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei, da er nicht die EU-Hilfe außerhalb der Fazilität einbezieht.

⁴⁰ Beispielsweise "Prozentsatz der Flüchtlinge im schulpflichtigen Alter, die eine schulische Bildung erhalten" oder "Rate der wichtigsten übertragbaren Krankheiten unter Flüchtlingen und in den Aufnahmegemeinschaften".

- d) Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten mit der türkischen Regierung gab es keine aggregierten Indikatoren für die Messung der Fortschritte im Hinblick auf sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt, Schulabbrecher oder den Schutz von Kindern. Allerdings waren diese Aspekte wichtige Komponenten einiger humanitärer Projekte. Darüber hinaus bezogen sich einige spezifische Zielsetzungen und Indikatoren nur auf SuTP und nicht auf Flüchtlinge anderer Nationalitäten.
- e) Der Ergebnisrahmen der Fazilität lieferte noch kein aktualisiertes Bild der erzielten Leistungen. Im Mai 2018 erstreckte sich der neueste verfügbare Monitoring-Bericht auf die Output-Indikatoren (z. B. Anzahl der Konsultationen im Rahmen der medizinischen Grundversorgung) für den Zeitraum von Januar bis Juli 2017. Es gab keinen Bericht über die Wirkungen (z. B. Anteil der Flüchtlinge, die Zugang zu Gesundheitsdiensten haben).
- f) Der Ergebnisrahmen der Fazilität stand der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung.

Die geprüften Projekte haben positive Auswirkungen auf die Flüchtlinge, aber bei der Hälfte der Projekte wurden die erwarteten Wirkungen noch nicht erzielt

55. Der Hof stützte seine Bewertung der Wirksamkeit der geprüften humanitären Projekte auf eine Analyse der Monitoring-Indikatoren, auf Fortschrittsberichte der Durchführungspartner, auf Berichte zu Monitoring-Besuchen von Mitarbeitern der GD ECHO vor Ort, auf Standortbesuche⁴¹ und auf Gespräche mit der Kommission, den türkischen Behörden und den Projekt-Durchführungspartnern und den Begünstigten. Die Schlussfolgerungen des Hofes sind in **Anhang III B** zusammengefasst.

56. Die Auswahlverfahren der Kommission stellten sicher, dass die Projekte für die Bedürfnisse der Flüchtlinge relevant waren (siehe **Ziffer 21**). Folglich halfen alle geprüften Projekte den Flüchtlingen, ihre Grundbedürfnisse im Hinblick auf Unterkunft, Lebensmittel, Gesundheit, Bildung und Schutz zu decken. Sechs der 10 Projekte erbrachten alle oder den Großteil der angestrebten Outputs. Bei der Hälfte der geprüften Projekte, von denen einige

⁴¹ Der Hof besuchte alle Projekte der Stichprobe mit Ausnahme der Projekte 5 und 7.

noch nicht abgeschlossen waren, wurden die erwarteten Wirkungen, die zum Zeitpunkt der Genehmigung der Finanzierung festgelegt worden waren, jedoch noch nicht erzielt⁴².

57. Im Rahmen der beiden Bargeldhilfe-Projekte, die 83 % der Stichprobe des Hofes ausmachten, war es möglich, einer größeren Anzahl Begünstigter als ursprünglich geplant Bargeldhilfe zukommen zu lassen. Ausgehend von den Daten, die von den UN-Durchführungspartnern gemeldet wurden, erreichte das ESSN im März 2018 insgesamt 1,2 Millionen Begünstigte, verglichen mit einer ursprünglichen Zielvorgabe von 1 Million Flüchtlingen. Bis März 2018 hatten außerdem mehr als 330 000 Schüler seit Projektbeginn mindestens eine CCTE-Zahlung erhalten, verglichen mit einer ursprünglichen Zielvorgabe von 230 000 Kindern⁴³.

58. Die im Mai 2018 vorgelegten vorläufigen Ergebnisse des ESSN deuten darauf hin, dass das Projekt einen positiven Beitrag zur Deckung der Grundbedürfnisse der Flüchtlinge leistete. Beispielsweise ist einer der zentralen Indikatoren des ESSN der Bewältigungsstrategie-Index (*Coping Strategy Index*). Mit diesem Index wird gemessen, inwieweit Flüchtlinge negative Bewältigungsstrategien⁴⁴ einsetzen, um ihre Grundbedürfnisse zu decken. Die im Rahmen des ESSN erzielten vorläufigen Ergebnisse zeigen, dass die Zielvorgabe eines Rückgangs des Bewältigungsstrategie-Index um 30 % erreicht wurde⁴⁵.

59. Ob durch das ESSN eine Verbesserung des Lebensstandards von Flüchtlingen tatsächlich erzielt wird, hängt von der Ausrichtung der Hilfe (wer kommt infrage) und von der Höhe der transferierten Barmittel ab. Die Ausrichtung basierte auf grundlegenden demografischen

⁴² Genauer gesagt waren zwei Projekte in vollem Umfang wirksam (Projekte 4 und 10), zwei waren größtenteils wirksam (Projekte 1 und 6) und bei fünf Projekten waren die anfangs geplanten Wirkungen noch nicht erzielt (Projekte 2, 5, 7, 8 und 9).

⁴³ Der CCTE-Durchführungspartner berichtete, dass rund 81 % der CCTE-Begünstigten auch im ESSN registriert waren. Daran zeigt sich die starke Komplementarität der beiden Projekte.

⁴⁴ Negative Bewältigungsstrategien reichen von weniger schwerwiegend (beispielsweise Lebensmittelrationierung) bis hin zu sehr schwerwiegend (beispielsweise Kinderarbeit).

⁴⁵ Zwischenbericht zum ESSN vom 31. Mai 2018.

Kriterien⁴⁶, damit die Hilfe den am stärksten gefährdeten Flüchtlingen zukam. Die Verwendung dieser Kriterien wurde damit gerechtfertigt, dass eine zügige Umsetzung erforderlich war, denn diese Kriterien lassen sich leichter verifizieren als sozioökonomische Kriterien wie beispielsweise das Haushaltseinkommen.

60. Andererseits ist die Verwendung demografischer Kriterien weniger präzise und kann dazu führen, dass Flüchtlinge fälschlicherweise in das Projekt einbezogen oder aus dem Projekt ausgeschlossen werden. Gemessen wird dies anhand von Fehlern beim Ausschluss (gefährdete Familien, die als nicht infrage kommend eingestuft werden) und bei der Einbeziehung (infrage kommende Familien, die die demografischen Kriterien erfüllen, aber nicht arm sind). Ausgehend von den neuesten verfügbaren Monitoring-Daten⁴⁷ erreichte das ESN seine geplanten Zielvorgaben im Hinblick auf Fehler beim Ausschluss (4 % verglichen mit einer ursprünglichen Zielvorgabe von weniger als 10 %), aber nicht im Hinblick auf Fehler bei der Einbeziehung (18 % verglichen mit einer ursprünglichen Zielvorgabe von 5 %).

61. Im Hinblick auf den Betrag der transferierten Mittel lautete das primäre Ziel des Projekts, die Grundbedürfnisse der am stärksten gefährdeten Flüchtlinge in vollem Umfang zu decken. Der zur Deckung dieser Grundbedürfnisse erforderliche Geldbetrag wurde anfangs auf 180 türkische Lira⁴⁸ pro Person pro Monat geschätzt. Nach Gesprächen mit den türkischen Behörden wurde der Betrag der transferierten Geldmittel auf 100 türkische Lira festgelegt⁴⁹. Diese Summe wurde im Juni 2017 auf durchschnittlich 133 türkische Lira

⁴⁶ Die Haushalte, die folgende Kriterien erfüllen, kommen für eine Unterstützung infrage: 1. alleinstehende erwachsene Frauen (Alter zwischen 18 und 59 Jahren) ohne sonstige Familienangehörige; 2. alleinerziehende Eltern ohne andere erwachsene Familienangehörige und mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren; 3. ältere Menschen (60 Jahre oder älter) ohne andere erwachsene Familienangehörige; 4. Familien mit einer oder mehreren Personen mit einer Behinderung; 5. Familien mit vier oder mehr Kindern; 6. Familien, bei denen auf jeden nicht-behinderten Erwachsenen mindestens 1,5 abhängige Personen kommen.

⁴⁷ Runde eins des Monitorings nach der Verteilung durch einen UN-Durchführungspartner.

⁴⁸ Etwa 50 Euro zum Ende des Jahres 2016.

⁴⁹ Einer der Hauptgründe war, dass die türkischen Behörden den Flüchtlingen nicht mehr Hilfe zukommen lassen wollten als türkischen Bürgern, da dies Spannungen anheizen könnte.

aufgestockt⁵⁰, dies entsprach 74 % der ursprünglich geschätzten erforderlichen Summe. Obwohl die Inflationsrate in der Türkei hoch ist, wurde der Betrag seit Juni 2017 nicht aktualisiert. Damit verringert sich kontinuierlich die Auswirkung des Projekts auf die am stärksten gefährdeten Begünstigten.

62. Beispiele für Projekte, bei denen der Großteil der erwarteten Ziele erreicht wurde, sind in **Kasten 7** beschrieben.

Kasten 7 - Positive Ergebnisse einiger Projekte

Projekt 4

Durch die berufliche Ausbildung von syrischen medizinischen Fachkräften stärkte das Projekt ihre Fähigkeit, in den 15 türkischen Provinzen mit der höchsten Anzahl an Flüchtlingen im türkischen Gesundheitssystem zu arbeiten. Das Projekt verbesserte somit den Zugang der Flüchtlinge zu primärer Gesundheitsversorgung in ihrer eigenen Sprache und führte zu mehr als 140 000 Konsultationen.

Projekt 10

Das Projekt erreichte sein Ziel, einem größeren Prozentsatz von Frauen und Mädchen unter den Flüchtlingen Zugang zu sicheren Orten für Frauen und Mädchen in ihrer eigenen Provinz und ihrer eigenen Sprache zu verschaffen. Im Jahr 2017 nutzten insgesamt 337 525 Begünstigte Leistungen im Bereich sexuelle und reproduktive Gesundheit und erhielten an 20 von der EU finanzierten sicheren Orten für Frauen und Kinder Hygienekits. Darüber hinaus nutzten 194 719 Begünstigte Leistungen im Bereich sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt und Hygienekits. Acht von 10 geplanten Outputs wurden erbracht.

⁵⁰ Dies entsprach im Juni 2017 etwa 33 Euro.

Bild 1 - Sichere Orte für Frauen und Kinder in Gaziantep (Projekt 10)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

63. Weniger erfreulich war die Feststellung des Hofes, dass vier der fünf geprüften Projekte, die von INRO durchgeführt wurden, noch nicht die ursprünglich geplanten Outputs oder Wirkungen erzielt haben. Das schwierige und sich ändernde Arbeitsumfeld von (I)NRO in der Türkei führte zur Aussetzung, Modifizierung oder Streichung geplanter Maßnahmen (siehe **Ziffer 46**) und der Überarbeitung der ursprünglichen Ziele. Auch wenn die Kommission flexible Unterstützung leistete, insbesondere durch Interessenvertretung und Fristenverlängerung, hatten die Schwierigkeiten bei der Durchführung direkte negative Auswirkungen darauf, in welchem Umfang und wie zeitnah die Ergebnisse erreicht wurden (siehe **Anhang III B**).

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

64. Der Hof stellte fest, dass im Wege der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei unter schwierigen Bedingungen zügig 3 Milliarden Euro aus dem Haushalt der EU und von den EU-Mitgliedstaaten mobilisiert werden konnten, um rasch auf die Flüchtlingskrise reagieren zu können. Trotzdem wurde das Ziel einer wirksamen Koordinierung dieser Reaktion nicht

vollständig erreicht. Mit den geprüften Projekten wurde hilfreiche Unterstützung für die Flüchtlinge geleistet. Bei den meisten Projekten wurden die angestrebten Outputs erreicht, aber bei der Hälfte der Projekte sind die erwarteten Wirkungen noch nicht erzielt worden. Zudem stellte der Hof fest, dass die Wirksamkeit von Bargeldhilfe-Projekten noch verbessert werden kann. Der Hof kommt daher zu dem Schluss, dass die Fazilität wirksamer und die Mittelverwendung optimaler hätte sein können.

65. Die Kommission ermittelte ausgehend von einer umfassenden Bedarfsanalyse die vorrangigen Bedürfnisse von Flüchtlingen. Allerdings führten Meinungsverschiedenheiten zwischen der Türkei und der EU in der Frage, wie die vorrangigen Bedürfnisse in den Bereichen der kommunalen Infrastruktur und der sozioökonomischen Unterstützung anzugehen sind, dazu, dass diese Bereiche unzureichend berücksichtigt werden. Zudem wurde die Einbeziehung von Migrationssteuerung als Tätigkeitsschwerpunkt nicht klar gerechtfertigt.

66. Es ließ sich nur schwer beurteilen, ob die für jeden Tätigkeitsschwerpunkt ausgegebenen Mittel in angemessenem Verhältnis zum Umfang des Bedarfs standen, denn der Lenkungsausschuss legte keine Richtsätze für die Vorabzuweisungen für jeden Tätigkeitsschwerpunkt fest. Dies erhöht zwar die Flexibilität, beeinträchtigt jedoch gleichzeitig die Rechenschaftspflicht, denn die geplanten und die tatsächlichen Ausgaben der einzelnen Tätigkeitsschwerpunkte können nicht miteinander verglichen werden (siehe **Ziffern 18-24**).

Empfehlung 1 - Besseres Eingehen auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge in den Bereichen kommunale Infrastruktur und sozioökonomische Unterstützung

Bei der zweiten Tranche des Budgets der Fazilität sollte die Kommission

- a) sicherstellen, dass die Fazilität einen besseren Beitrag dazu leistet, dass auf die Bedürfnisse in den Tätigkeitsschwerpunkten "*kommunale Infrastruktur*" und "*sozioökonomische Unterstützung*" eingegangen wird;
- b) neu bewerten, ob Migrationssteuerung weiterhin zu den Tätigkeitsschwerpunkten der Fazilität gehören muss;
- c) für jeden Tätigkeitsschwerpunkt eine indikative Mittelzuweisung festlegen, bevor mit den Ausgaben begonnen wird.

Zieldatum für die Umsetzung: 31. Dezember 2019.

67. Kommission und Mitgliedstaaten haben die Verwaltungsregelungen der Fazilität unverzüglich eingerichtet. Darüber hinaus sorgten die wirksame Bündelung von Finanzmitteln und die von der Kommission getroffene Wahl des Bereitstellungsmechanismus zusammen mit der Mischung von Instrumenten und Partnern für die Durchführung großer Projekte dafür, dass die Fazilität das Ziel, bis Ende 2017 Aufträge im Wert von 3 Milliarden Euro zu vergeben, erreichen konnte (siehe **Ziffern 25-29**).

68. Die Kommission koordinierte die strategische Richtung der Fazilität anhand einer gemeinsamen Bedarfsbewertung, einer Leitungsstruktur und eines Ergebnisrahmens, der sowohl die humanitäre als auch die nicht humanitäre Unterstützung abdeckte, die Hilfe hätte jedoch besser gestrafft werden können. Die Fazilität unterstützte mit unterschiedlichen Instrumenten die gleiche Art von Aktivitäten in den Sektoren Gesundheit und Bildung. Damit wurde die Koordinierung komplexer für die Finanzierung ähnlicher Projekte unterschiedliche Verwaltungsstrukturen parallel verwendet wurden. Zudem unterstützten die außerhalb der Fazilität in der Türkei ausgegebenen EU-Mittel in manchen Fällen auch dieselben Tätigkeitsschwerpunkte wie die Fazilität (siehe **Ziffern 31-33**).

Empfehlung 2 - Verbesserung der Straffung und Komplementarität der Hilfe

Bei der zweiten Tranche des Budgets der Fazilität sollte die Kommission eine gemeinsame Strategie mit einer klaren Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Instrumenten und den EU-Mitgliedstaaten entwickeln, um die Kohärenz und die Straffung der Hilfe zu stärken.

Zieldatum für die Umsetzung: 31. Dezember 2019.

69. Das erklärte Ziel der Fazilität, die Komplementarität der Hilfe sicherzustellen, betrifft auch die Verbindungen zwischen der humanitären und der nicht humanitären Komponente. Der Hof stellte zwar einige gute Beispiele im Gesundheitssektor fest, bei denen die Kommission den Übergang von humanitärer zu dauerhafterer Entwicklungshilfe unterstützte, diese Komplementarität wurde jedoch nicht systematisch erreicht. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren bei den meisten geprüften Projekten die Bedingungen für einen Übergang von humanitärer zu Entwicklungshilfe noch nicht gegeben (siehe **Ziffern 34-35**).

Empfehlung 3 - Umsetzung einer Strategie für den Übergang von humanitärer zu Entwicklungshilfe

Die Kommission sollte eine Übergangsstrategie entwickeln und umsetzen, deren endgültiges Ziel darin besteht, sowohl die humanitären als auch die nicht humanitären Maßnahmen auf die nationalen Behörden zu übertragen.

Zieldatum für die Umsetzung: 31. Dezember 2021.

70. Zudem stellte der Hof fest, dass die Wirksamkeit der von der Fazilität finanzierten humanitären Projekte noch verbessert werden kann. Erstens bewertete die Kommission bei der Prüfung von Projektvorschlägen nicht umfassend und einheitlich die Angemessenheit der budgetierten Kosten. Zweitens waren die indirekten Kosten, die den Partnern für die Umsetzung großer Bargeldhilfe-Projekte gezahlt wurden, hoch und nicht ausreichend gerechtfertigt, selbst wenn sie in Einklang mit dem Rechtsrahmen standen; zudem war die Höhe der Vorauszahlungen nicht an die tatsächlichen Mittelabflüsse der Projekte angepasst (siehe **Ziffern 38-44**).

Empfehlung 4 - Verbesserung der Wirksamkeit von Bargeldhilfe-Projekten

Die Kommission sollte sich bemühen, die Wirksamkeit großer Bargeldhilfe-Projekte zu verbessern, um der spezifischen Art und der Größe dieser Projekte besser Rechnung zu tragen, insbesondere indem sie

- a) einen geringeren Prozentsatz für die indirekten Kosten aushandelt, die vom UN-Durchführungspartner für die Durchführung des ESSN-Projekts berechnet werden;
- b) sicherstellt, dass die Gebühr für den Bargeldtransfer (für das ESSN) nur gezahlt wird, wenn sie ordnungsgemäß begründet und notwendig ist;
- c) mit den Partnern eine niedrigere Höhe der Vorfinanzierung aushandelt, die besser an die erwarteten Barmittelabflüsse der Projekte angepasst ist.

Zieldatum für die Umsetzung: 31. Dezember 2020.

71. Die Wirksamkeit von Projekten hängt auch von ihrer pünktlichen Durchführung ab. Wenn es bei einem Projekt zu Verzögerungen kommt, dann müssen Kosten wie Mieten und Gehälter unter Umständen länger gezahlt werden. Bei neun der 10 geprüften Projekte musste die Laufzeit verlängert werden, und zwar im Durchschnitt um 60 %. Die rechtzeitige Umsetzung der von INRO verwalteten Projekte wurde vor allem durch das schwierige Arbeitsumfeld erschwert (siehe **Ziffern 45-46**).

Empfehlung 5 - Im Benehmen mit den türkischen Behörden auf die Notwendigkeit reagieren, das Arbeitsumfeld für (I)NRO zu verbessern

Die Kommission sollte den strategischen und hochrangigen politischen Dialog mit den türkischen Behörden nutzen, um das Arbeitsumfeld für (I)NRO in der Türkei zu verbessern.

Zieldatum für die Umsetzung: 31. Dezember 2019.

72. Die Kommission führte entsprechende Maßnahmen für die Überwachung humanitärer Projekte ein und hat eng verfolgt, ob die Projekte wie beabsichtigt voranschritten. Die größte Einschränkung war die Weigerung der türkischen Behörden, Zugang zu der ursprünglichen Liste der infrage kommenden Begünstigten der zwei Bargeldhilfe-Projekte zu gewähren. Dies hinderte den Hof und die Kommission daran, bei diesem wesentlichen Teil

der humanitären Komponente der Fazilität die Begünstigten von der Registrierung bis zur Auszahlung nachzuverfolgen (siehe **Ziffern 49-53**).

73. Im Ergebnisrahmen der Fazilität wurden die konsolidierten Ergebnisse dargelegt, der Bericht weist jedoch einige Mängel auf: Die aggregierten Indikatoren stützen sich auf keine Ausgangswerte, Etappenziele oder quantifizierte Zielvorgaben. Die öffentliche Berichterstattung war begrenzt und erstreckte sich nicht auf die gesamte EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei (siehe **Ziffer 54**).

Empfehlung 6 - Ausweitung des Monitorings der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei und der entsprechenden Berichterstattung

Der Kommission sollte

- a) darauf bestehen, dass die türkischen Behörden den Durchführungspartnern der Bargeldhilfe-Projekte vollständigen Zugang zu den Daten der infrage kommenden Begünstigten gewähren, damit die Rechenschaftspflicht und Wirtschaftlichkeit des Begleitrahmens dieser Vorzeigeprojekte verbessert werden;
- b) den Ergebnisrahmen der Fazilität besser konzipieren, insbesondere durch die Einbeziehung von Etappenzielen, Zielvorgaben und Ausgangswerten für die aggregierten Ergebnisindikatoren;
- c) über Ausgaben im Rahmen von EU-Instrumenten berichten, mit denen Flüchtlinge in der Türkei außerhalb der Fazilität unterstützt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 31. Dezember 2019.

74. Alle geprüften humanitären Projekte halfen den Flüchtlingen, ihre wichtigsten Bedürfnisse im Hinblick auf Unterkunft, Lebensmittel, Gesundheit, Bildung und Schutz zu decken. Sechs der 10 Projekte erbrachten alle oder den Großteil der angestrebten Outputs. Bei der Hälfte der geprüften Projekte, von denen einige noch nicht abgeschlossen sind, wurden die erwarteten Wirkungen, die zum Zeitpunkt der Genehmigung der Finanzierung festgelegt worden waren, jedoch noch nicht erzielt (siehe **Ziffern 56-63**).

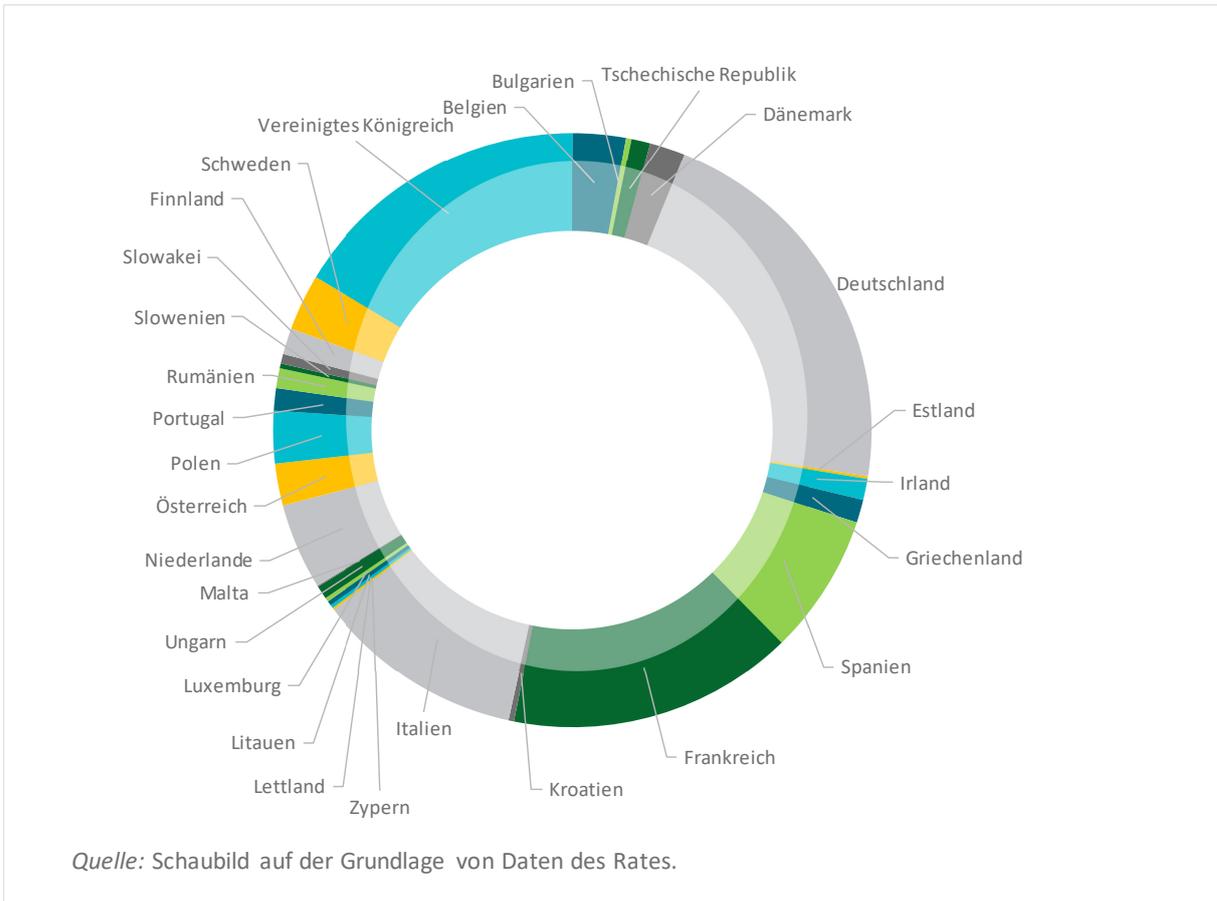
Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina JAKOBSEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 2. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

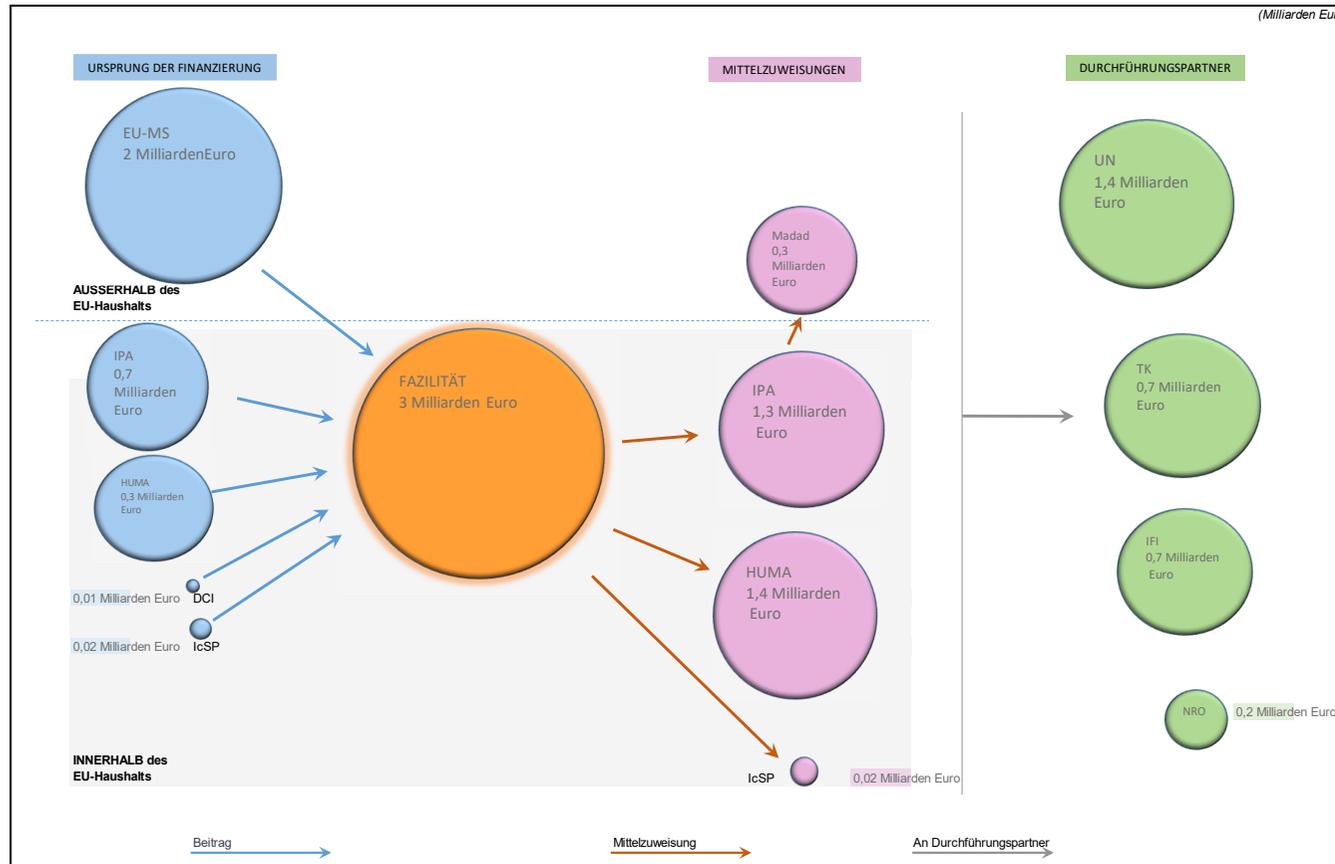
Nationale Beiträge zur Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei



Nationale Beiträge zur Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (in Millionen Euro)			
Belgien	57,6	Litauen	5,2
Bulgarien	5,9	Luxemburg	4,3
Tschechische Republik	20,4	Ungarn	14,7
Dänemark	38,4	Malta	1,1
Deutschland	427,5	Niederlande	93,9
Estland	2,8	Österreich	45,6
Irland	22,9	Polen	57,0
Griechenland	25,1	Portugal	24,4
Spanien	152,8	Rumänien	21,6
Frankreich	309,2	Slowenien	5,2
Kroatien	5,9	Slowakei	10,5
Italien	224,9	Finnland	28,4
Zypern	2,3	Schweden	61,3
Lettland	3,5	Vereinigtes Königreich	327,6

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des Rates der Europäischen Union.

Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: ein Koordinierungsmechanismus



DCI	<i>Development Cooperation Instrument</i> (Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit)
HUMA	<i>Humanitarian aid</i> (humanitäre Hilfe)
IcSP	<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i> (Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt)
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IPA	<i>Instrument for Pre Accession</i> (Instrument für Heranführungshilfe)
EU-MS	EU-Mitgliedstaaten
NRO	Nichtregierungsorganisationen
TK	Türkische Behörden
UN	Agenturen der Vereinten Nationen

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

ANHANG III A**Überblick über die geprüften humanitären Projekte**

Projektbezeichnung	Sektor	Art des Partners	Finanzinformationen (Millionen Euro)					Zeitpunkt			
			Zugewiesener Betrag (Euro)	Im Rahmen von Aufträgen vergebener Betrag (a) (Euro)	Korrigierter im Rahmen von Aufträgen vergebener Betrag (b) (Euro)	Differenz (b-a) (Euro)	Ausgezahlter Betrag (Euro)	Anfangsdatum	Ursprüngliches Projektende	Verlängertes Projektende	Differenz (Monate)
Beim "Sozialen Sicherheitsnetz für Notsituationen" (Emergency Social Safety Net - ESSN) handelt es sich um ein Mehrzweck-Bargeldüberweisungssystem zur Handhabung der alltäglichen Bedürfnisse von Flüchtlingen in der Türkei	Grundbedarf	UN-Agentur	348,0	348,0	348,0	-	278,4	09/2016	12/2017	08/2018	8
Bereitstellung von Schutz und nachhaltigen Lösungen für Flüchtlinge und Asylsuchende in der Türkei	Schutz	UN-Agentur	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	08/2016	07/2017	07/2018	12
Bereitstellung an bestimmte Bedingungen geknüpfter Geldzuweisungen für Bildungsleistungen mit dem Ziel, Einschulung und Unterrichtsteilnahme von Flüchtlingskindern zu verbessern	Bildung - Schutz	UN-Agentur	34,0	34,0	34,0	-	27,2	03/2017	02/2018	07/2018	5
Unterstützung angepasster und kulturell abgestimmter Gesundheitsdienste für syrische Flüchtlinge	Gesundheit	UN-Agentur	10,0	10,0	10,0	-	8,0	03/2017	12/2017	03/2018	3
Bereitstellung einer lebensrettenden medizinischen Grundversorgung für die schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen und Stärkung ihrer Widerstandskraft durch psychische und psychologische Unterstützung, Rehabilitationstätigkeiten und Schutzausbau für Überlebende geschlechtsspezifischer Gewalt	Gesundheit - Schutz	INRO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	04/2017	12/2017	05/2018	5
Erleichterung des Zugangs zu Gesundheits- und psychosozialen Dienstleistungen für Flüchtlinge	Gesundheit	INRO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	04/2017	12/2017	06/2018	6
Antwort auf humanitäre Notsituationen für syrische Flüchtlinge in der Türkei	Bildung - Schutz	INRO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	09/2016	08/2017	05/2018	9
Minderung von Risiken bei grundlegenden Schutzanliegen der Flüchtlingsbevölkerung mittels gezielter Sensibilisierung, des Ausbaus von Überweisungssystemen und der Bereitstellung eines spezialisierten Schutzbeistands	Schutz	INRO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	04/2017	04/2018	01/2019	9
Ein mehrere Akteure umfassender und multisektoraler Reaktionsmechanismus zur Verbesserung des Zugangs zu inklusiven und hochwertigen Dienstleistungen für die schutzbedürftigsten syrischen und nicht-syrischen Flüchtlinge einschließlich Menschen mit Behinderungen in der Türkei (Izmir und Istanbul)	Gesundheit	INRO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	09/2016	08/2017	01/2018	5
Unterstützung für die schutzbedürftigen Flüchtlingsfrauen und -mädchen beim Zugang zu Diensten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit (SRH) und sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt (SGBV)	Gesundheit - Schutz	UN-Agentur	9,0	9,0	9,0	-	7,2	08/2016	12/2017	12/2017	-

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission (April 2018).

ANHANG III B

Leistung der geprüften Projekte

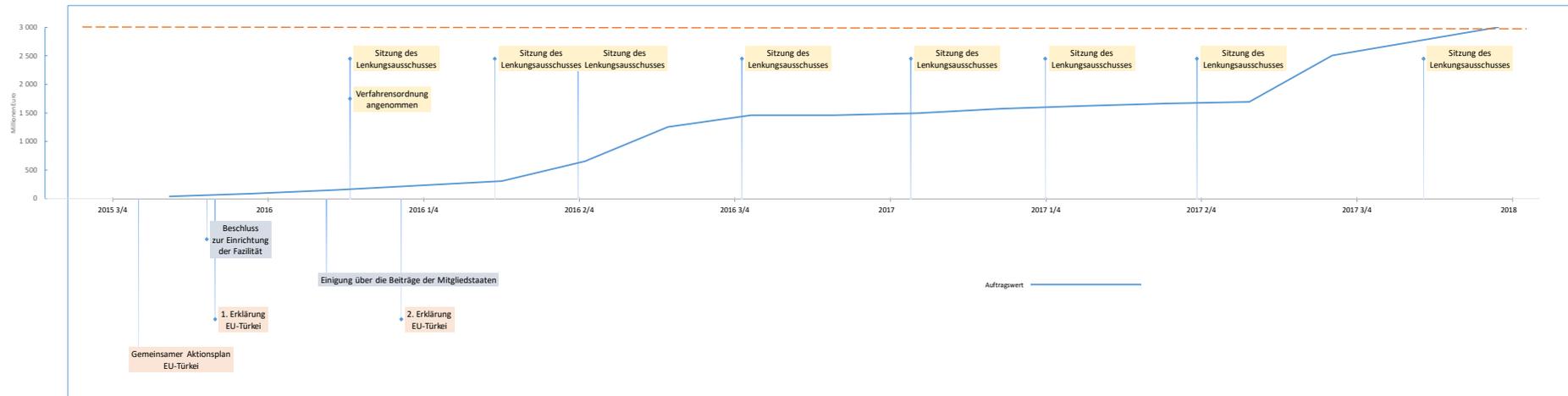
Nr.	Projektbezeichnung	Sektor	Art des Partners	Konzeption			Umsetzung		Wirksamkeit		Übergangs- / Ausstiegsstrategie
				Relevanz	Rechtzeitig	Mittelausstattung	Erbrachte Outputs	Erzielte Wirkungen			
1	Beim "Sozialen Sicherheitsnetz für Notsituationen" (Emergency Social Safety Net - ESSN) handelt es sich um ein Mehrzweck-Bargeldüberweisungssystem zur Handhabung der alltäglichen Bedürfnisse von Flüchtlingen in der Türkei	Grundbedarf	UN-Agentur	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	
2	Bereitstellung von Schutz und nachhaltigen Lösungen für Flüchtlinge und Asylsuchende in der Türkei (Ergebnis 1: Verifizierungsmaßnahme)	Schutz	UN-Agentur	Grün	Rot	Rot	Gelb	Gelb	Grün	Nicht zutreffend	
	Bereitstellung von Schutz und nachhaltigen Lösungen für Flüchtlinge und Asylsuchende in der Türkei (Ergebnisse 2-4: Registrierung und Schutzmaßnahmen)			Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün		
3	Bereitstellung an bestimmte Bedingungen geknüpfter Geldzuweisungen für Bildungsleistungen mit dem Ziel, Einschulung und Unterrichtsteilnahme von Flüchtlingskindern zu verbessern	Bildung - Schutz	UN-Agentur	Grün	Grün	Grün	Grün	Nicht verfügbar	Grün	Grün	
4	Unterstützung angepasster und kulturell abgestimmter Gesundheitsdienste für syrische Flüchtlinge	Gesundheit	UN-Agentur	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	
5	Bereitstellung einer lebensrettenden medizinischen Grundversorgung für die schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen und Stärkung ihrer Widerstandskraft durch psychische und psychologische Unterstützung, Rehabilitationstätigkeiten und Schutzausbau für Überlebende geschlechtsspezifischer Gewalt	Gesundheit - Schutz	INRO	Grün	Rot	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	
6	Erleichterung des Zugangs zu Gesundheits- und psychosozialen Dienstleistungen für Flüchtlinge	Gesundheit	INRO	Grün	Rot	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	
7	Antwort auf humanitäre Notsituationen für syrische Flüchtlinge in der Türkei	Bildung - Schutz	INRO	Grün	Rot	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	
8	Minderung von Risiken bei grundlegenden Schutzanliegen der Flüchtlingsbevölkerung mittels gezielter Sensibilisierung, des Ausbaus von Überweisungssystemen und der Bereitstellung eines spezialisierten Schutzbestands	Schutz	INRO	Grün	Rot	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	
9	Ein mehrere Akteure umfassender und multisektoraler Reaktionsmechanismus zur Verbesserung des Zugangs zu inklusiven und hochwertigen Dienstleistungen für die schutzbedürftigsten syrischen und nicht-syrischen Flüchtlinge einschließlich Menschen mit Behinderungen in der Türkei (Izmir und Istanbul)	Gesundheit	INRO	Grün	Rot	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	
10	Unterstützung für die schutzbedürftigen Flüchtlingsfrauen und -mädchen beim Zugang zu Diensten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit (SRH) und sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt (SGBV)	Gesundheit - Schutz	UN-Agentur	Grün	Rot	Grün	Grün	Grün	Grün	Grün	

Relevanz	Zeitpunkt	Mittelausstattung	Outputs	Wirkungen	Übergang
Zufriedenstellend	Keine Verlängerung	>80 % Inanspruchnahme	Vollständig erzielt	Vollständig erzielt	Erliegt und abgeschlossen
Größtenteils zufriedenstellend	Verlängert ohne Auswirkung auf Aktivitäten	Nicht zutreffend	Größtenteils erzielt	Größtenteils erzielt	Vereinbart
Größtenteils nicht zufriedenstellend	Nicht zutreffend	Geringe Inanspruchnahme des Budgets	Größtenteils nicht erzielt	Größtenteils nicht erzielt	Im Gespräch
Nicht zufriedenstellend	Verlängert mit Auswirkung auf die Maßnahmen	Zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt	Nicht erzielt	Nicht erzielt	Pläne nicht festgelegt

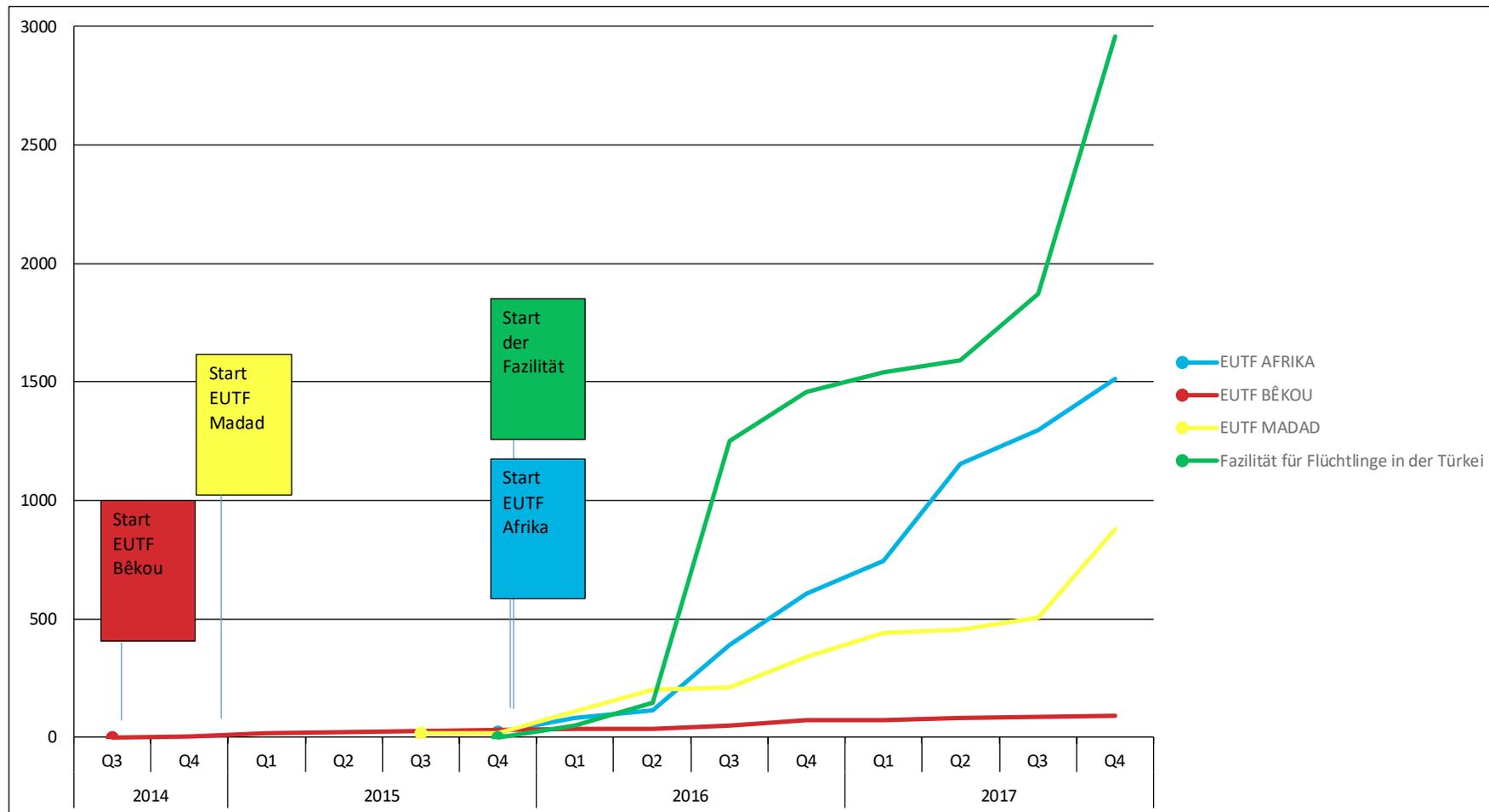
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG IV**Liste der im Jahr 2018 in der Türkei durchgeführten Prüfungsgespräche**

Besuche	Name der besuchten Einrichtung
22. Januar	EU-Delegation, Botschafter, ECHO-Büro
22. Januar	Welternährungsprogramm (WFP)
23. Januar	<i>Joint Management Cell</i> ESN
23. Januar	Weltgesundheitsorganisation (WHO)
23. Januar	Gesundheitsministerium
24. Januar	Ministerium für Familien- und Sozialpolitik
24. Januar	Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA)
24. Januar	Innenministerium - Generaldirektion der Migrationssteuerung (DGMM)
24. Januar	International Medical Corps
24. Januar	Ministerium für Nationale Bildung
25. Januar	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)
25. Januar	KfW Entwicklungsbank
25. Januar	Weltbank
25. Januar	Präsidenschaft für Katastrophen- und Notfallmanagement (AFAD)
25. Januar	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)
25. Januar	Handicap International
25. Januar	Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA)
25. Januar	ECHO-Büro Istanbul
26. Januar	Begünstigte von CCTE und ESN
26. Januar	Social Assistance and Solidarity Foundation (SASF)
26. Januar	Ärzte der Welt
26. Januar	Weltgesundheitsorganisation (WHO)
29. Januar	Servicezentrum des Türkischen Roten Halbmondes (TRC)
29. Januar	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)
29. Januar	Social Assistance and Solidarity Foundation (SASF)
30. Januar	Begünstigte von CCTE und ESN
30. Januar	<i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>
30. Januar	ECHO-Büro Gaziantep

Wichtigste Daten und Ereignisse in Verbindung mit der Fazilität

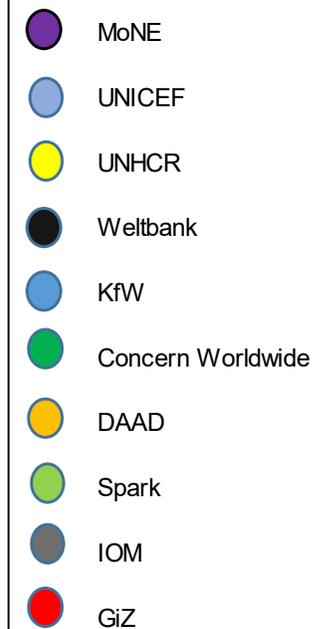
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG VI**Schnelligkeit der Auftragsvergabe der Fazilität im Vergleich zu EU-Treuhandfonds (in Millionen Euro)**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Komplexität der EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei - das Beispiel des Bildungssektors

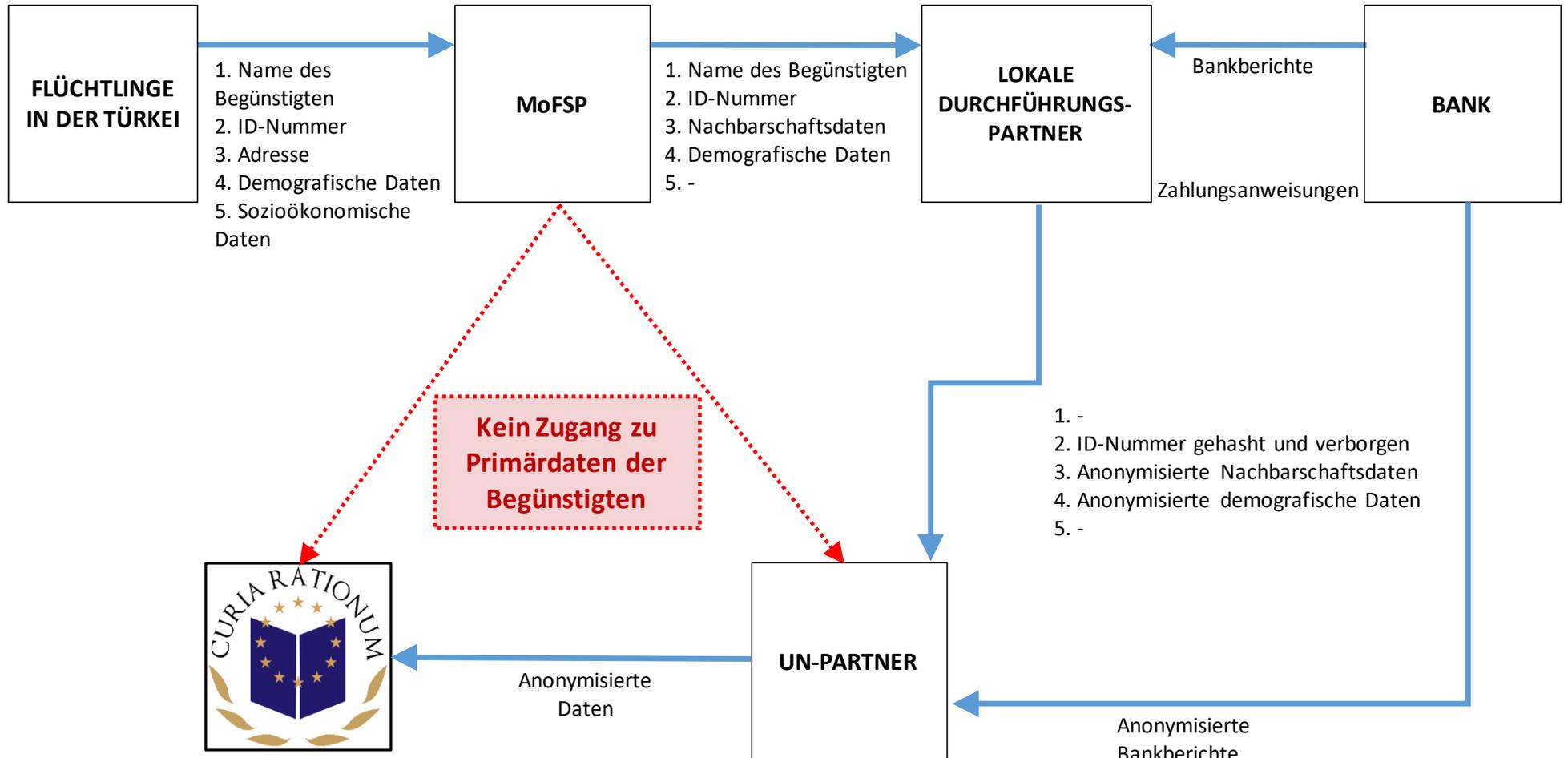
Finanzierungsquelle	Instrument	Informelle Bildung	Winterversorgung und Gutscheine für Grundbedürfnisse	Schutz von Kindern	Zweckgebundene Geldzuweisungen für Schulbildung	Schulbusbeförderung	Ausbildung und Beschäftigung von Lehrern	Türkischunterricht	Frühe Kindheit	Weiterführende und berufliche Bildung	Schulische Infrastruktur	Schulausstattung und -materialien	Nachhaltige Energie für Schulen	Sonstiges (z. B. institutionelle Unterstützung)
FRIT Fazilität	FRIT ECHO	● ●	● ●	●	●	●								
	FRIT EUTF MADAD	●		● ●	●	● ●	● ●	● ● ●	●	● ● ●	● ●	● ● ●	●	● ●
	FRIT IPA	●		●		●	●	●			● ● ●	● ● ●		●
EU-Finanzierung (außerhalb von FRIT)	MADAD außerhalb von FRIT	●		●			●	●			●			●
	IPA außerhalb von FRIT						●			●				●
EU-MS (außerhalb von FRIT)	Beispiel Deutschland	●		● ●			● ● ●	●		●	●	●		●



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG VIII

Datenfluss zu den ESN-Begünstigten und Datenzugangsbeschränkungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„DIE FAZILITÄT FÜR FLÜCHTLINGE IN DER TÜRKEI: UNTERSTÜTZUNG ZWAR HILFREICH, DOCH EINE OPTIMALE MITTELVERWENDUNG IST NUR MIT VERBESSERUNGEN ZU ERREICHEN“

ZUSAMMENFASSUNG

III. Die Fazilität steht im Mittelpunkt der Erklärung EU-Türkei vom März 2016. Die Erklärung EU-Türkei hat wesentlich zur Bewältigung der akuten Migrationskrise beigetragen, durch die die Europäische Union Ende 2015 und Anfang 2016 unter starken Druck geraten war. Nach der Annahme der Erklärung EU-Türkei brach der Strom der Flüchtlinge, die an den griechischen Inseln landeten, praktisch über Nacht ab, und die Zahl der Todesfälle im Zusammenhang mit irregulären Grenzübertritten ging um mehr als 95 % zurück.

Die Fazilität ist der einzige Teil der Erklärung, der unmittelbar in Kraft trat und über die letzten beiden Jahre hinweg durchgängig Wirkung gezeigt hat. Damit hat sie die Bestätigung dafür geliefert, dass die EU fähig ist, ihren Verpflichtungen auf eine Weise nachzukommen, die für politische Akteure und die Öffentlichkeit greifbar und sichtbar ist. Über die letzten beiden Jahre ist die Fazilität im Rahmen der sich weiterentwickelnden EU-Migrationspolitik zur Vorreiterinitiative der EU und zu einem Vorbild für die Umsetzung koordinierter EU-Unterstützung geworden.

Die Fazilität hat die rasche Mobilisierung von Hilfsgeldern der EU und der Mitgliedstaaten in Höhe von 3 Mrd. EUR für Flüchtlinge in der Türkei ermöglicht, wofür bestehende EU-Instrumente in koordinierter Weise genutzt wurden. In einer politisch instabilen Zeit mit u. a. einem gescheiterten Putschversuch in der Türkei wurden innerhalb von 20 Monaten und in voller Übereinstimmung mit den verfahrenstechnischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der EU Mittel in Höhe von 3 Mrd. EUR gebunden und abgerufen und knapp 2 Mrd. EUR ausgezahlt.

Die Kommission möchte betonen, dass bei den meisten Projekten die erwarteten Ergebnisse erreicht wurden. Beim größten Projekt, dem Sozialen Sicherheitsnetz für Notsituationen (ESSN), auf das 76 % der zugewiesenen Mittel entfallen, wurden die Ziele in zufriedenstellendem Maße verwirklicht. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass innerhalb des Prüfungszeitraums nur zwei Projekte beendet wurden, da die meisten Projekte, vor allem aufgrund der sehr schwierigen Bedingungen, verlängert werden mussten.

IV. Die Kommission weist darauf hin, dass in der Planung beide Schwerpunktbereiche berücksichtigt wurden, im Bereich kommunale Infrastruktur jedoch keine Maßnahmen durchgeführt werden konnten, da die von der Türkei zur Finanzierung eingereichten Projekte nicht ausgereift waren.

V. Nach Ansicht der Kommission hat die Unterstützung ähnlicher Tätigkeiten durch parallel bestehende Instrumente Komplementarität bewirkt, ohne zu Dopplungen oder Überschneidungen zu führen, und es der Kommission ermöglicht, schneller zu reagieren, da verschiedene Instrumente zu unterschiedlichen Zeitpunkten mobilisiert wurden.

Die Fazilität ist ein Koordinierungsmechanismus zur Mobilisierung von Ressourcen aus dem EU-Haushalt und den Mitgliedstaaten, der außerdem die Möglichkeit bietet, bestehende Instrumente parallel zu mobilisieren.

VI. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass es weitere Beispiele für Komplementarität gibt, im Bereich Bildung beispielsweise die Mobilisierung der direkten Finanzhilfe für das Ministerium für nationale Bildung ergänzend zu den Zweckgebundenen Geldzuweisungen für Schulbildung (CCTE). In diesem Sektor zielte die Unterstützung für formale Bildung im Wesentlichen darauf ab, wirtschaftliche Hindernisse für den Zugang zu Schulbildung abzubauen und einen alternativen Lehrplan für Kinder zu entwickeln, die keine Schule besuchen.

Im Gesundheitssektor haben die Koordinierungsbemühungen dazu geführt, dass von INRO betriebene Krankenhäuser schrittweise in das vom Gesundheitsministerium durchgeführte Programm für Gesundheitszentren für Migranten integriert werden.

Im Rahmen der zweiten Tranche sollte der Übergang des ESSN durch bedarfsgerechte sozioökonomische Unterstützungsleistungen ergänzt werden, die den ESSN-Begünstigten zusätzlich zu einer umfassenden Profilerstellung gewährt werden.

VII. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die budgetierten Mittel auf eine Empfehlung des Hofes in einem früheren Prüfbericht hin im Zuge der Bewertung der Vorschläge nun systematisch analysiert werden.

Seit Ende 2017 findet diese Bewertung in der obligatorischen Projektübersicht (Dashboard) Berücksichtigung, die vor der Gewährung einer Finanzhilfe zu erstellen ist. An die für diesen Bericht in die Stichprobe einbezogenen Projekte wurden die Finanzhilfen vor Ende 2017 vergeben.

Die Kommission ist an die Bestimmungen des aktuellen Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich¹ gebunden, in dem eindeutige Niveaus für die Vorfinanzierung und die indirekten Kosten, die bis zu 7 % betragen können, festgelegt sind. Da die UN-Agentur ihre indirekten Unterstützungskosten jedoch insgesamt von 7 % auf 6,5 % reduziert hat, wurden auch die Kosten für die indirekte Unterstützung der zweiten Vereinbarung zum ESSN verringert. Die Kommission hält ihre Partner fortlaufend dazu an, die indirekten Kosten für große Bargeldtransfers zu reduzieren, aber eine Senkung setzt die Zustimmung des Partners voraus.

VIII. Da die Kommission keinen direkten Vertrag mit einer staatlichen Stelle schließen kann, besteht die vertragliche Beziehung zwischen der Kommission und der internationalen Organisation in Übereinstimmung mit dem Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich. Daher werden die Daten nicht direkt an die Kommission, sondern über den Partner zum Zweck der Überwachung weitergeleitet.

Die Kommission bestätigt, dass die Partner aufgrund rechtlicher Beschränkungen aus Gründen des Datenschutzes nicht immer uneingeschränkter Zugang zu den Daten der Begünstigten hatten. Allerdings haben sie Systeme eingerichtet, die so robust wie unter diesen Beschränkungen möglich sind.

Im Rahmen des Bargeldhilfeprogramms ESSN wird durch die Daten, die über die Durchführungspartner vor Ort mit den Partnern ausgetauscht werden, die Durchführung belastbarer Prüfungen ermöglicht.

Abschließend setzen sich die Partner und die Kommission bei den türkischen Behörden auch weiterhin für eine bessere Zugänglichkeit der Daten ein. In den letzten Monaten wurden diesbezüglich Fortschritte erzielt; so wurde den Partnern beispielsweise Zugang zur Finanzplattform gewährt.

IX. Die Indikatoren und Zielwerte werden in Kürze fertiggestellt und die öffentliche Berichterstattung war eingeschränkt, weil sich die Überwachung der Fazilität noch in ihrer Anfangsphase befand.

Dem Rechtsrahmen der Fazilität zufolge muss die Kommission lediglich über die Ergebnisse der Fazilität Bericht erstatten. Zur Berichterstattung über ihre Unterstützung für die Türkei im Allgemeinen nutzt die Kommission andere Hilfsmittel.

¹ FAFA (Financial and Administrative Framework Agreement), Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich, von der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinten Nationen im Jahr 2003 unterzeichnet.

X. Hierbei müssen der ehrgeizige Anspruch, die Komplexität und das beispiellose Ausmaß der Projekte berücksichtigt werden. Änderungen bei der zeitlichen Planung, dem Budget oder den Outputs/Ergebnisse stellen notwendige Anpassungen dar, damit die Ziele erreicht werden können.

Beim größten Projekt, dem ESSN, auf das 76 % der zugewiesenen Mittel entfallen, wurden die Ziele zufriedenstellend verwirklicht. Noch nie zuvor wurde ein Projekt so schnell auf einen größeren Maßstab ausgeweitet oder hat die Bevölkerung so wirksam erreicht.

XI. Die Kommission nimmt alle Empfehlungen an.

Vierter Spiegelstrich: Ausgehend von humanitären Standards sind das ESSN und die CCTE zwar schon sehr kosteneffizient, aber die Kommission wird mit ihren Partnern bezüglich der niedrigstmöglichen indirekten Kosten verhandeln (siehe Punkt VII und Empfehlung 4 Buchstabe a).

Fünfter Spiegelstrich: Die Kommission wird sich bei den türkischen Behörden weiterhin dafür einsetzen, die Bedingungen für die Tätigkeit von (I)NRO in der Türkei zu verbessern.

EINLEITUNG

7. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Programmplanung und die Vertragsvergabe im Rahmen der Fazilität für zwei Tranchen in den Zeiträumen 2016-2017 bzw. 2018-2020 erfolgen. Das bedeutet, dass bei der Bewertung der Übergangs- und Ausstiegsstrategien die zweite Tranche berücksichtigt werden sollte.

10. Die Kommission weist darauf hin, dass Mitglieder des Europäischen Parlaments zu den Sitzungen des Lenkungsausschusses eingeladen werden und regelmäßig daran teilnehmen, wodurch die Rechenschaftslegung für die Fazilität verbessert wird.

BEMERKUNGEN

19.

c) Die Kommission stellt fest, dass die Bedürfnisse nicht syrischer Flüchtlinge im Rahmen beider Komponenten der Fazilität berücksichtigt wurden, wobei ein Ansatz der Gleichbehandlung aller Flüchtlinge ohne Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit oder Herkunft verfolgt wurde.

Kasten 1 – Das ESSN: ein innovatives Projektkonzept, um den Bedürfnissen von Flüchtlingen Rechnung zu tragen

Die Kommission möchte auf den innovativen und ehrgeizigen Charakter des ESSN hinweisen, mit dem bereits mehr als 1,3 Millionen Begünstigte erreicht werden und dessen Ziele somit zufriedenstellend umgesetzt wurden.

28.

a) Die Kommission möchte bestätigen, dass die Verträge zu den betreffenden Projekten im Einklang mit dem geltenden Rechtsrahmen geschlossen wurden.

32. Nach Ansicht der Kommission hat die Unterstützung ähnlicher Tätigkeiten durch parallel bestehende Instrumente Komplementarität bewirkt, ohne zu Dopplungen oder Überschneidungen zu führen. Sie hat es der Kommission ermöglicht, schneller zu reagieren, da verschiedene Instrumente zu unterschiedlichen Zeitpunkten mobilisiert wurden, was bei Interventionen in Notfallsituationen von entscheidender Bedeutung ist.

Darüber hinaus liegt es im Wesen der Fazilität, die ein Mechanismus zur Koordinierung mehrerer EU-Instrumente ist, dass verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Durchführungspartnern für ähnliche Aktivitäten in den gleichen Bereichen mit den gleichen Zielen eingesetzt werden.

Kasten 3 – Beispiele für die Finanzierung ähnlicher Aktivitäten mit verschiedenen Instrumenten

Bildung

Die Kommission möchte hervorheben, dass es trotz der komplexen Bedingungen bei der Verwaltung und Koordinierung keine Überschneidungen oder Dopplungen gegeben hat.

Schutz

Erster Spiegelstrich: Die Kommission ist der Auffassung, dass das vom Hof angeführte Beispiel in Wirklichkeit die Wirksamkeit des Koordinierungsmechanismus belegt. Statt zuzulassen, dass ein Projekt doppelt finanziert wird, arbeiteten die Dienststellen der Kommission eng zusammen, um sicherzustellen, dass der Partner die passende Finanzierung für die richtige Art von Aktivitäten erhält.

Zweiter Spiegelstrich: Seinem Mandat entsprechend bezieht sich der Ergebnisrahmen der Fazilität ausschließlich auf Projekte, die über die Fazilität finanziert werden.

33. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Unterstützung ähnlicher Tätigkeiten durch parallel bestehende Instrumente Komplementarität bewirkt hat, ohne zu Dopplungen oder Überschneidungen zu führen, und es der Kommission ermöglicht hat, schneller zu reagieren, da verschiedene Instrumente zu unterschiedlichen Zeitpunkten mobilisiert wurden.

Die Fazilität ist ein Koordinierungsmechanismus zur Mobilisierung von Ressourcen aus dem EU-Haushalt und den Mitgliedstaaten, der außerdem die Möglichkeit bietet, bestehende Instrumente parallel zu mobilisieren. Da in dem Bericht keine Fälle von Überschneidungen oder Dopplungen aufgezeigt wurden, zieht die Kommission den Schluss, dass die Koordinierung der Fazilität wirksam war.

34. Die Kommission hat sich in allen Sektoren um ein Höchstmaß an Komplementarität bemüht. Ein weiteres Beispiel über den Gesundheitssektor hinaus ist die Mobilisierung der direkten Finanzhilfe für den Bildungsbereich durch die GD NEAR in Verbindung mit den Zweckgebundenen Geldzuweisungen für Schulbildung durch die GD ECHO.

Die Erstellung gemeinsamer Umsetzungspläne wäre sehr zeitaufwendig gewesen und hätte dem Ziel einer raschen Mobilisierung von Ressourcen entgegengestanden. Die 2016 in der Türkei herrschenden Verhältnisse und die erheblichen Defizite bei der Reaktionsfähigkeit machten es erforderlich, die Schnelligkeit bei der Erzielung von Ergebnissen gegenüber dem Prozess stärker in den Fokus zu rücken.

Die Kommission wird prüfen, wie sie die Komplementarität und Kohärenz der humanitären und nicht humanitären Hilfe verbessern kann.

35. Die Kommission möchte die folgenden Punkte hervorheben:

i) Der Übergang und der Ausstieg aus der humanitären Hilfe sind in die Strategie für die zweite Tranche der Fazilität vollkommen integriert. Letzteres wird überwiegend auf politischer und sektorbezogener Ebene anstatt auf Ebene des Projekts diskutiert. Die Kommission handelte aufgrund ihrer Zusage in der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016, die vom Rat im Juni 2018 gebilligt wurde, wonach es eine zweite Tranche und damit einen Durchführungszeitraum über das Jahr 2018 hinaus geben werde.

ii) Das Management Framework ist ein internes Planungsdokument, das die Überwachung der Durchführung erleichtern soll. Damit ist es ein fortzuschreibendes Dokument, das an die sich ändernden Gegebenheiten vor Ort angepasst werden muss. Im Management Framework werden Kontextrisiken, die die Durchführung und den Übergang gefährden könnten, klar benannt. Viele dieser Umstände sind tatsächlich eingetreten und haben den Prozess trotz der

Risikominderungsmaßnahmen, die von der Kommission und ihren Partnern ergriffen wurden, verzögert.

iii) Der Übergang ist erst möglich, wenn die Projekte ausgereift genug sind. Bei der großen Mehrheit der Projekte war dies während der ersten 18 Monate, als sich die meisten von ihnen erst in der Anfangsphase befanden, nicht der Fall. Dies traf auf die Vorzeigeprojekte in besonderem Maße zu.

Kasten 4 – Beispiele für gute und schlechte Übergangsstrategien

Fünfter Absatz: Das ESSN wird bis Anfang 2019 finanziert (abhängig von der Einführung und der Austauschrate). Für den Übergang muss das Projekt einen bestimmten Entwicklungsstand erreicht haben und die an der Übergabe beteiligten Akteure müssen über bestimmte Kapazitäten verfügen. Ein zu früher Übergang birgt die Gefahr eines ungeordneten Ausstiegs mit möglichen Unterbrechungen bei der Bereitstellung von Hilfsleistungen. Der Übergang und der Ausstieg sind Gegenstand laufender Gespräche und werden im Rahmen der zweiten Tranche der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei geplant.

38.

a) Aufgrund eines kürzlich vorgelegten Prüfberichts hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die budgetierten Kosten für alle Projektvorschläge einheitlich und umfassend analysiert werden. Zusätzlich zu dem obligatorischen Dashboard enthält das einheitliche Formular seit Ende 2017 ein neues Feld, in dem die direkten Kosten der Projekte in operative Kosten und Unterstützungskosten aufgegliedert werden. An die für diesen Bericht in die Stichprobe einbezogenen Projekte wurden die Finanzhilfen vor Ende 2017 vergeben.

b) Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass bei den meisten Projekten die Kosten pro Begünstigtem besonders kontext- und fallspezifisch sind, was eine Analyse der Kosten und die Anwendung quantitativer Benchmarks erschwert. Hinzu kommt, dass eine vergleichende Analyse der Vorschläge aufgrund der Art und Entwicklung der bereitgestellten Dienste, der bestehenden administrativen Hürden und der Veränderungen beim Geschäftsmodell womöglich nicht immer aussagekräftig ist.

Die Kommission stimmt zu, dass die Festlegung von Benchmarks für die Budgets schwierig ist.

Die Kostenwirksamkeit der Projekte wird von Sachverständigen vor Ort und Sachbearbeitern präzise bewertet.

Da jedes Projekt auf einer speziellen Bedarfsanalyse beruht, die zeit- und ortsgebunden ist, nimmt die Kommission projektbezogene Bewertungen vor, während eine vergleichende Analyse von Vorschlägen nicht unbedingt in allen Fällen aussagekräftig ist.

Kasten 5 – Beispiele für die unzureichende Bewertung der Angemessenheit der Kosten

Erster Absatz: Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 38 Buchstabe a.

Zweiter Absatz: Bei diesem speziellen Projekt können die Kosten pro Begünstigtem zwischen verschiedenen Finanzhilfen nicht verglichen werden, da die erbrachten Dienstleistungen sehr unterschiedlich waren. Die Art der bereitgestellten Dienstleistungen veränderte sich von der anfänglichen medizinischen Grundversorgung einer erheblichen Anzahl von Begünstigten zu postoperativen und physischen Rehabilitationsleistungen für eine geringere Anzahl von Begünstigten.

Auch die Geschäftsmodelle unterscheiden sich zwischen den Projekten: In diesem Fall konnten mit dem Modell des Partners, mit dem Dienste der primären und der sekundären Gesundheitsversorgung in die gleiche Fazilität integriert wurden, einige Unterstützungskosten verringert werden. Bei anderen Gesundheitsprojekten hingegen wurden unterschiedliche, an

verschiedene Gesundheitsversorgungsleistungen angepasste Fazilitäten unterstützt, wodurch die Unterstützungskosten entsprechend höher waren.

40. Bezüglich des Umfangs der Auskünfte, die die Kommission von ihren Partnern verlangen kann, ist sie an das Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich gebunden. Die Bedingungen dieses Abkommens können nur mit Zustimmung der Partner und nicht einseitig durch die Kommission geändert werden. Dennoch bestand die Kommission auf der Gewinnung weiterführender Informationen, darunter zu Übertragungen an Durchführungspartner. Dies erfolgte anhand der ausführlichen Beschreibungen der Kosten.

Es ist auch anzumerken, dass von den Vereinten Nationen durchgeführte humanitäre Projekte im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung im Anschluss an eine Säulenbewertung durchgeführt werden.

42. Das ESSN hat als interne Benchmark gedient und die Schlüsselfragen, die in den Verhandlungen über seine Einführung behandelt wurden, sind in die Leitlinien der Kommission zu Geldtransfers eingeflossen. In allen nachfolgenden großen Bargeldhilfeprogrammen wurden diese Leitlinien in unterschiedlichem Umfang herangezogen. Der Kontext der Türkei ist sehr spezifisch, insbesondere aufgrund der Größe der Operationen, bei denen der Schwellenwert von 10 Mio. EUR, der in den Leitlinien für große Geldtransfers angegeben ist, weit überschritten wird.

43. Bei den meisten humanitären und Entwicklungsprojekten weltweit wird der Beitrag der nationalen Regierungen im Rahmen ihrer staatlichen Systeme nicht gegen das Budget für bestimmte Projekte aufgerechnet, sondern als Teil der für die Durchführung der Projekte verfügbaren Infrastruktur betrachtet.

Im Zusammenhang mit einem Übergang werden Beiträge der nationalen Regierung und Kostenübernahmen begrüßt. Geberbeiträge sollten nicht in Frage gestellt werden.

44.

a) Die Kommission wird sich darum bemühen, die indirekten Kosten von Projekten mit Bargeldhilfe zu verringern, wie in den Leitlinien zu Geldtransfers bereits erklärt wird (siehe auch Punkt VII der Zusammenfassung und Empfehlung 4 Buchstabe a).

Die Kommission hat mit dem Partner über die Höhe der indirekten Kosten verhandelt, wie die dazugehörigen Unterlagen belegen. Sie kann diese Höhe jedoch nicht einseitig durchsetzen. Die Bestimmungen des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich sehen vor, dass die Höhe der indirekten Kosten bis zu 7 % betragen kann. Da in den internen Vorschriften des Partners, die nur durch dessen Vorstand geändert werden können, festgelegt ist, dass die indirekten Kosten ab Ende 2017 auf 7 % und 6,5 % festgesetzt werden sollen, war der Verhandlungsspielraum gering.

b) Hier ist der Zusatznutzen der lokalen Partnerschaft hervorzuheben, da sie eine grundlegende Voraussetzung für den Erfolg des Projekts war. Die von den lokalen Partnern entwickelte Plattform sichert wesentliche Aspekte der Rechenschaftslegung gegenüber der betroffenen Bevölkerung und ermöglicht das Auffinden von Begünstigten und ihre zeitnahe Unterrichtung. Zudem wird die Plattform dazu genutzt, die Begünstigten über ihre individuelle Situation zu informieren, wenn Unregelmäßigkeiten bei der Zahlung festgestellt werden.

Dass durch den Partner, der die Plattform verwaltet, eine prozentuale Plattformgebühr erhoben wird, ist bei Geldtransferprogrammen unter Beteiligung einer UN-Agentur gängige Praxis. Würden die gleichen Gebühren bei dem CCTE-Programm erhoben, käme dies einer Doppelfinanzierung gleich: bei CCTE wurde die Gebühr eben deshalb nicht berücksichtigt, weil es die Kommission nicht akzeptieren würde, für die gleiche Dienstleistung zweimal zu zahlen.

c) Es wurde alles unternommen, um niedrigere Niveaus der Vorfinanzierung auszuhandeln. Dies wurde von den Partnern jedoch nicht akzeptiert und konnte nicht einseitig auferlegt werden. Die Kommission ist an die Bestimmungen des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich gebunden.

45. Die Kommission möchte nochmals betonen, wie wichtig Flexibilität bei der Umsetzung von Projekten ist, damit die Partner ihre Leistungen vor Ort auch dann erbringen können, wenn rechtliche/administrative oder operationelle Probleme auftreten. Kostenfreie Verlängerungen stellen nicht zwangsläufig Verzögerungen dar, sondern sind ein Mechanismus, der unter oftmals ungünstigen und schwierigen Umständen die Umsetzung sicherstellt und diesbezügliche Anpassungen ermöglicht. Ohne solche Verlängerungen kann die Verwirklichung der Ziele erheblich behindert werden, was eine Verschwendung von Ressourcen, d. h. Ineffizienz, zur Folge haben kann.

Die Verlängerung von Projekten führt nicht dazu, dass ihre Effizienz systematisch beeinträchtigt wird oder für Endbegünstigte weniger Mittel zur Verfügung stehen. Bei den geprüften Projekten, deren Laufzeit verlängert wurde, wurden diese Verlängerungen sorgfältig überwacht. Die Verlängerungen können neutrale oder sogar positive Auswirkungen auf die Effizienz von Projekten haben.

Die mit einer kostenfreien Verlängerung verbundenen zusätzlichen Verwaltungskosten sind in der Regel unbedeutend im Vergleich zu dem Nutzen, der sich daraus ergibt, dass die Partner mehr Zeit für die Durchführung ihrer Tätigkeiten unter solchen schwierigen Bedingungen erhalten, wo die Hindernisse oftmals außerhalb ihrer Kontrolle liegen. Darüber hinaus führt die Vereinbarung einer zeitlichen Verlängerung nicht kumulativ zu erhöhten Verwaltungskosten, da bei Projektbeginn noch nicht unbedingt die vollständige Struktur eingerichtet ist.

46. Die Kommission möchte hervorheben, wie wichtig es ist, die Partner zur Festlegung ehrgeiziger Zielwerte anzuhalten und sie bei deren Verwirklichung zu unterstützen. Bei den meisten Projekten ist das geschehen und die Zielwerte sind größtenteils erreicht worden, wenn auch in einigen Fällen verspätet.

Wenn den Partnern die Möglichkeit gegeben wird, wenig ambitionierte Ergebnisse anzustreben, schafft dies nach Ansicht der Kommission wenig Anreiz für Verbesserungen. Ebenso müssen die Partner wissen, dass sie nicht dafür bestraft werden, wenn sie die Messlatte hoch anlegen, sondern im Bedarfsfall Anpassungen vornehmen können, um ihre Ziele zu erreichen.

Kasten 6 – Beispiele für Verzögerungen und Schwierigkeiten bei Projekten

Projekt 2 – „Bereitstellung von Schutz und nachhaltigen Lösungen für Flüchtlinge und Asylsuchende in der Türkei“

Die Kommission stimmt zu, dass der Partner während der Umsetzung des Projekts einer Vielzahl administrativer und technischer Schwierigkeiten gegenüberstand. Zudem möchte die Kommission den Ehrgeiz und die Bedeutung des Projekts hervorheben, da eine Verifizierung in dieser Größenordnung noch nie zuvor stattgefunden hatte und somit eine hohe Wahrscheinlichkeit bestand, dass mehr Zeit und Ressourcen gebraucht würden.

Das eingeführte Verifizierungsverfahren konnte im Laufe der Zeit beschleunigt werden. Bei Projektbeginn lag die Anzahl der pro Tag geführten Gespräche bei 10 bis 15, da es den eingestellten Mitarbeitern noch an Erfahrung mangelte. Im weiteren Verlauf des Projekts sammelten die Mitarbeiter Erfahrung und konnten ihre Arbeit schneller durchführen. Inzwischen hat sich die Anzahl der Gespräche auf 20 bis 25 pro Tag erhöht.

Dadurch hat sich die Zahl der verifizierten Personen von etwa 1 Million zum Zeitpunkt der Prüfung auf 1,82 Millionen bis Juli 2018 erhöht.

Projekt 10 – Unterstützung für die schutzbedürftigsten Flüchtlingsfrauen und -mädchen

Die Kommission hat sich mit dem Gesundheitsministerium bereits über einen klaren Übergangsprozess verständigt, um geschützte Räume für Frauen und Mädchen voll und ganz in das Netz der Gesundheitszentren für Migranten zu integrieren.

51. Der Zugang zu den personenbezogenen Daten von Begünstigten ist Gegenstand der umfassenderen Debatte über die Datenschutzvorschriften. Die an die Partner gerichteten Leitlinien der Kommission zu großen Geldtransfers sehen vor, dass Garantien für den Schutz aller personenbezogenen Daten unter Einhaltung internationaler und nationaler Datenschutzstandards geschaffen werden müssen.

52. Die Kommission räumt eine Schwachstelle beim Zugang zu personenbezogenen Daten (Name der Begünstigten) ein, möchte jedoch betonen, dass die Partner trotz des fehlenden Zugangs zu den Namen von Begünstigten robuste Kontrollmechanismen eingerichtet haben (siehe Antwort zu Punkt VIII). Darüber hinaus erhielten die Partner einen eigenständigen Zugang zum Bankenportal und entwickelten ein System der individuellen Identifizierung, durch das die Gefahr von Falschbuchungen begrenzt werden sollte (da Name und ID-Nummer aller Begünstigten durch eine vom lokalen Durchführungspartner generierte eindeutige Nummer ersetzt wurden).

54. Die Entwicklung des Ergebnisrahmens der Fazilität war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen und wird von der Kommission noch fortgesetzt. Er weist demzufolge keine inhärenten Schwachstellen, sondern lediglich vorübergehende Mängel auf, die schrittweise beseitigt werden.

a) Die Kommission weist darauf hin, dass sich der Ergebnisrahmen zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Entwicklungsstadium befand. Die Festlegung der Indikatoren und Zielwerte steht kurz vor dem Abschluss.

b) Der tatsächliche Beitrag der Fazilität zu den hochrangigen Indikatoren wird sich kaum isoliert ermitteln lassen, was ein bei der Bewertung aller Entwicklungsprogramme häufig auftretendes Problem ist.

c) Das Mandat des Ergebnisrahmens der Fazilität erstreckt sich ausschließlich auf die im Rahmen der Fazilität bereitgestellte Unterstützung.

d) Die Kommission möchte hinzufügen, dass die Entscheidung, keine Schutzindikatoren in den Ergebnisrahmen der Fazilität einzubeziehen, auch damit begründet wurde, dass Schutz ein vorrangiges Anliegen ist, mit dem letztlich der Zugang zu Diensten erleichtert werden soll.

e) Die Kommission möchte betonen, dass die Umsetzung einer beträchtlichen Zahl der durch die Fazilität finanzierten Maßnahmen erst 2018 begonnen hat und es deshalb schwierig ist, über die Ergebnisse umfassend und aussagekräftig zu berichten.

f) Der Ergebnisrahmen der Fazilität wurde noch nicht veröffentlicht, weil er sich 2017 in der Versuchsphase befand und derzeit noch überarbeitet wird.

56. Da einige der Projekte noch laufen, kann ihre Wirksamkeit zu diesem Zeitpunkt noch nicht umfassend bewertet werden. Bei der Bewertung ihrer Ergebnisse sollten die kontextuellen Schwierigkeiten berücksichtigt werden, mit denen die Partner während der Umsetzung zu kämpfen hatten.

57. Mit dem ESSN wurden inzwischen mehr als 1,3 Millionen Flüchtlinge erreicht.

Ausgehend von einer Analyse der Daten und einer Überprüfung von CCTE 1 wurde der Zielwert für CCTE 2 sogar auf 450 000 erhöht, nachdem sich gezeigt hatte, dass Kinder, die keine Schule besuchen, mit dem CCTE-Projekt sehr gut erreicht werden können.

60. Die Kommission möchte betonen, wie wichtig eine schnelle Umsetzung ist, wofür die Anwendung demografischer statt sozioökonomischer Kriterien aus Gründen der Datenverfügbarkeit von entscheidender Bedeutung war. Darüber hinaus wurde das ESSN-System so gestaltet, dass die Bestimmungen des nationalen Sozialschutzsystems möglichst umfassend nachgebildet werden, weshalb demografische Kriterien mit der Zustimmung der türkischen Regierung bevorzugt wurden.

Des Weiteren möchte die Kommission auf die Ergebnisse von Studien und Evaluierungen hinweisen, wonach bei ähnlichen Projekten die Fehler beim Einschluss/Ausschluss im Durchschnitt deutlich höher sind.

61. Der ursprüngliche Betrag (100 Türkische Lira) wurde so festgesetzt, dass er den Betrag der üblichen Transferleistungen, die arme türkische Familien aus dem staatlichen Sozialschutzsystem (ISAS) erhalten, im Interesse des sozialen Zusammenhalts nicht übersteigt. Darüber hinaus zeigen die vom Partner überwachten unterschiedlichen Ergebnisindikatoren, dass der derzeitige Transferbetrag positive Auswirkungen hat. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sich die Begünstigten des CCTE-Projekts zu etwa 80 % mit den Begünstigten des ESSN überschneiden, wodurch sich für viele von ihnen der Transferbetrag effektiv erhöht.

In jedem Kontext muss der Transferbetrag für Geldtransferprogramme mit den an die Aufnahmegemeinschaften gezahlten Hilfsleistungen abgeglichen werden. Auch wenn der Transferbetrag unter dem tatsächlichen Bedarf lag, hat die Überwachung nach der Verteilung (Post-Distribution Monitoring, PDM) bedeutende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Begünstigten und ihren Lebensmittelverbrauch sowie einen deutlich geringeren Rückgriff auf negative Bewältigungsstrategien (beim Lebensmittelkonsum und bei der Lebensführung) aufgezeigt. Der externen Evaluierung von ESSN 1 zufolge war für die Begünstigten der Einschluss des Haushalts wichtiger als eine ausreichende Höhe des Transferbetrags.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

64. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass bei den meisten Projekten die erwarteten Ergebnisse erreicht wurden. Beim größten Projekt, dem Sozialen Sicherheitsnetz für Notsituationen (ESSN), auf das 76 % der zugewiesenen Mittel entfallen, wurden die Ziele zufriedenstellend verwirklicht. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass innerhalb des Prüfungszeitraums nur zwei Projekte beendet wurden, da die meisten Projekte, vor allem aufgrund der sehr schwierigen Bedingungen, verlängert werden mussten.

65. Die Kommission betont, dass in der Planung beide Schwerpunktbereiche berücksichtigt wurden, im Bereich kommunale Infrastruktur jedoch keine Maßnahmen durchgeführt werden konnten, da die von der Türkei zur Finanzierung eingereichten Projekte nicht ausgereift waren.

Empfehlung 1 – Besseres Eingehen auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge in den Bereichen kommunale Infrastruktur und sozioökonomische Unterstützung

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

68. Nach Ansicht der Kommission hat die Unterstützung ähnlicher Tätigkeiten durch parallel bestehende Instrumente Komplementarität bewirkt, ohne zu Dopplungen oder Überschneidungen zu führen, und es der Kommission ermöglicht, schneller zu reagieren, da verschiedene Instrumente zu unterschiedlichen Zeitpunkten mobilisiert wurden.

Empfehlung 2 – Verbesserung der Straffung und Komplementarität der Hilfe

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Empfehlung 3 – Umsetzung einer Strategie für den Übergang von humanitärer zu Entwicklungshilfe

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Empfehlung 4 – Verbesserung der Wirksamkeit von Projekten mit Bargeldhilfe

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Umsetzung dieser Empfehlung nicht allein von ihr abhängt, sondern auch von der Bereitschaft der Partner, diesen Bedingungen zuzustimmen.

Empfehlung 5 – Dialog mit den türkischen Behörden für Verbesserung des Arbeitsumfelds für (I)NROs in der Türkei

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

72. Obwohl die Partner keinen Zugang zu den Namen von Begünstigten hatten, richteten sie robuste Kontrollmechanismen ein. Die Partner und auch die Kommission werden sich bei der türkischen Regierung unter gebührender Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin für einen besseren Zugang zu Primärdaten einsetzen.

Empfehlung 6 – Verbesserung der Überwachung der und Berichterstattung über die EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

a) Die Kommission wird ihre Gespräche mit den türkischen Behörden zu dieser Frage fortsetzen, um unter gebührender Berücksichtigung des geltenden Rechtsrahmens den vollständigen Zugang der Durchsetzungspartner zu erreichen.

c) Die Kommission weist darauf hin, dass die Fazilität kein Instrument zur Koordinierung der gesamten EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei ist; ihr Mandat für die Überwachung und Berichterstattung erstreckt sich ausschließlich auf die im Rahmen der Fazilität bereitgestellte Unterstützung. Die Kommission arbeitet derzeit bereits in einem anderen Kontext an einem globalen Bericht über die Durchführung finanzieller Unterstützung im Zusammenhang mit der Migrationskrise, der die spezifische Berichterstattung über die Fazilität ergänzen wird.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	17.10.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	12.7.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	2.10.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	9.11.2018

DE PDF ISBN 978-92-847-1136-9 doi:10.2865/093236 QJ-AB-18-025-DE-N

DE HTML ISBN 978-92-847-1139-0 doi:10.2865/78824 QJ-AB-18-025-DE-Q

Mit der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei reagierte die EU auf die Forderung des Europäischen Rates nach einer erheblichen Aufstockung der Mittel zur Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei. Die Fazilität stellt einen Mechanismus dar, um die Hilfe der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu straffen. Im Rahmen der Prüfung des Hofes wurde untersucht, ob die Flüchtlinge in der Türkei durch die Fazilität für Flüchtlinge wirksam unterstützt wurden, wobei sein Augenmerk auf der Verwaltung der Fazilität und auf den bisher im Rahmen der humanitären Komponente erzielten Ergebnissen lag. Der Hof stellte fest, dass im Wege der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei unter schwierigen Bedingungen zügig 3 Milliarden Euro mobilisiert wurden, um rasch auf die Flüchtlingskrise zu reagieren. Trotzdem wurde das Ziel einer wirksamen Koordinierung dieser Reaktion nicht vollständig erreicht. Mit den geprüften Projekten wurde hilfreiche Unterstützung für Flüchtlinge geleistet. Bei den meisten Projekten wurden die angestrebten Outputs erreicht, aber bei der Hälfte der Projekte sind die erwarteten Wirkungen noch nicht erzielt worden. Zudem stellte der Hof fest, dass die Wirksamkeit von Bargeldhilfe-Projekten noch verbessert werden kann. Der Hof kommt daher zu dem Schluss, dass die Fazilität wirksamer und die Mittelverwendung optimaler hätte sein können.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.