

Transparenz der EU-Finanzierung für nichtstaatliche Organisationen:

Trotz Fortschritten gibt es noch immer keinen verlässlichen Überblick



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

01 - 15 | **Hauptaussagen**

01 - 06 | **Warum ist dieser Bereich wichtig?**

07 - 15 | **Feststellungen und Empfehlungen des Hofes**

16 - 64 | **Die Bemerkungen des Hofes näher betrachtet**

16 - 43 | **Trotz Verbesserungen war die Transparenz der an NRO vergebenen EU-Mittel durch das Fehlen einer zuverlässigen Übersicht beeinträchtigt**

17 - 24 | Einrichtungen werden nicht immer einheitlich und zuverlässig als NRO identifiziert und registriert

25 - 38 | Trotz eines gestraffteren Verfahrens für die Vergabe von Finanzhilfen gibt es nach wie vor Probleme im Hinblick auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten

39 - 43 | Aufgrund des Nichtvorliegens einer zuverlässigen Übersicht über die EU-Ausgaben für NRO kann keine sachdienliche Analyse vorgenommen werden

44 - 64 | **Die mittelverwaltenden Stellen überprüfen die Transparenz der Empfänger, kontrollieren jedoch nicht proaktiv, ob sie die EU-Werte achten**

45 - 51 | Die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in der Stichprobe des Hofes waren transparent

52 - 57 | Die Achtung der EU-Werte wird nicht proaktiv überprüft

58 - 64 | In Sachen Transparenz gibt es in der Stichprobe des Hofes große Unterschiede – größere NRO schneiden besser ab

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

EU-Unterstützung für NRO und geltende Transparenzanforderungen

EU-Mittel, die NRO gewährt werden

Anhang II – EU-Rechtsgrundlage für Transparenzanforderungen bei den ausgewählten EU-Programmen

Anhang III – Grundlegende Informationen über die in der Stichprobe des Hofes erfassten Einrichtungen

Anhang IV – Beschreibung der vom Hof angewandten Methodik zur Bewertung der freiwilligen Transparenz von NRO

Anhang V – Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Bewertung der freiwilligen Transparenz von NRO

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

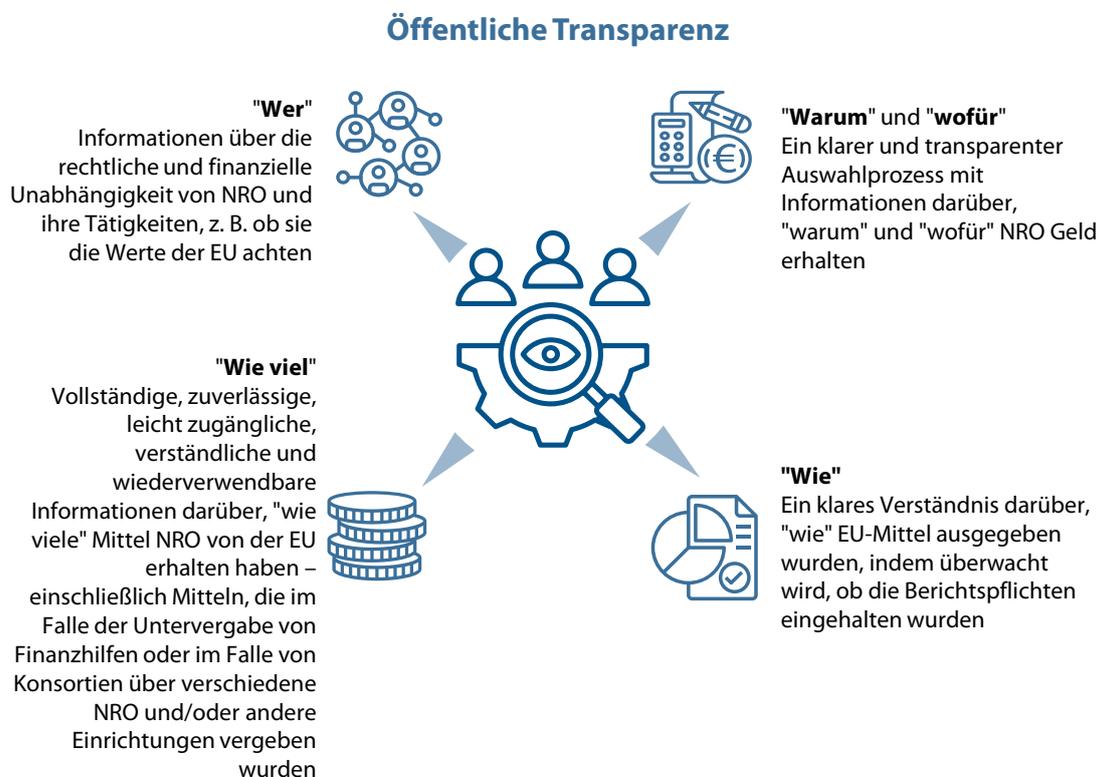
Prüfungsteam

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** Im [Vertrag über die Europäische Union](#) wird die Bedeutung eines transparenten und kontinuierlichen Dialogs mit den Organisationen der Zivilgesellschaft – zu denen auch die nichtstaatlichen Organisationen (Nichtregierungsorganisationen, NRO) gehören – hervorgehoben. NRO unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Größe und ihren Tätigkeitsbereich, sind jedoch hauptsächlich im Bereich soziale Inklusion, Chancengleichheit, Gleichstellung der Geschlechter, Klima- und Umweltschutz sowie Forschung und Innovation tätig.
- 02** Öffentliche Transparenz bedeutet, den Bürgerinnen und Bürgern korrekte Informationen zur Verfügung zu stellen, damit sie die öffentlichen Entscheidungsträger zur Rechenschaft ziehen können. Die Transparenzanforderungen zu erfüllen, bedeutet mithin nicht nur zu wissen, warum und zu welchem Zweck wem EU-Mittel gewährt wurden, sondern auch, wie diese Mittel verwendet wurden, um welche Beträge es sich handelte und ob die Mittelempfänger die Werte der EU achteten (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 | Öffentliche Transparenz bedeutet, Informationen zur Verfügung zu stellen, um der Rechenschaftspflicht zu genügen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von internationalen Organisationen (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Internationaler Währungsfonds und Transparency International) verwendeten Standards für öffentliche Transparenz.

- 03** Im Vertrag über die Europäische Union sind die Werte dargelegt, auf die sich die EU gründet. Zu diesen Werten gehören die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Um Mittel von der EU erhalten zu können, müssen sich die Empfänger – darunter auch NRO – vertraglich zur Einhaltung dieser Werte verpflichten.
- 04** Maßnahmen werden aus dem EU-Haushalt im Allgemeinen unabhängig davon finanziert, ob sie von NRO oder sonstigen Arten von Einrichtungen durchgeführt werden. NRO erhalten EU-Mittel meistens in Form von Finanzhilfen. Sie müssen dazu die Transparenzanforderungen erfüllen, die auch für alle anderen Empfänger gelten. Hinsichtlich des für die Prüfung des Hofes relevanten Zeitraums (2021–2023) (siehe [Abbildung 2](#)) erklärte die Kommission, Mittel in Höhe von 4,8 Milliarden Euro für NRO in den internen Politikbereichen gebunden zu haben. Darüber hinaus gaben die Behörden der Mitgliedstaaten an, Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) sowie dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) – den beiden im Rahmen der Prüfung untersuchten Fonds mit geteilter Mittelverwaltung – in Höhe von 2,6 Milliarden Euro

gebunden zu haben. Die Mittelbindungen der EU beliefen sich für diese Politikbereiche somit insgesamt auf 7,4 Milliarden Euro.

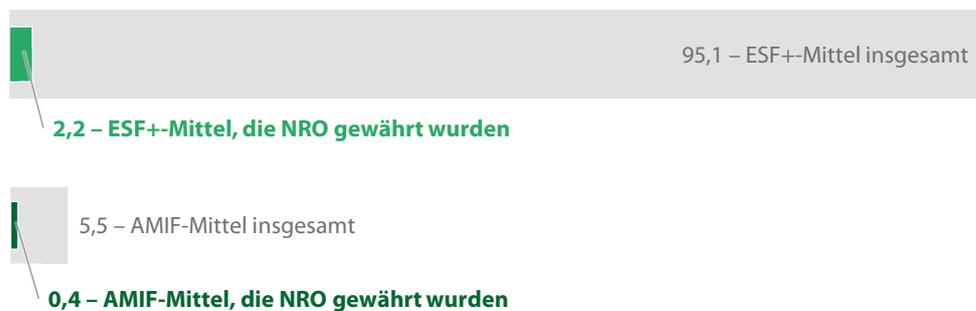
Abbildung 2 | NRO erhielten im Zeitraum 2021–2023 weniger als 4 % der Mittel des EU-Haushalts für die ausgewählten internen Politikbereiche

(Milliarden Euro)

Von der Kommission (direkte/indirekte Mittelverwaltung)



Von den Mitgliedstaaten (geteilte Mittelverwaltung)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Finanztransparenzsystems und der von den Verwaltungsbehörden erhaltenen Finanzdaten.

- 05** Das öffentliche Interesse an der Verbesserung der Transparenzanforderungen, die für NRO gelten, welche EU-Mittel erhalten, hat seit dem Katargate-Skandal im Jahr 2022 zugenommen. In seiner im Januar 2024 angenommenen [EntschlieÙung](#) forderte das Europäische Parlament mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei den EU-Mitteln, die Empfängern, einschließlich NRO, gewährt werden. Um im Hinblick auf NRO, die EU-Mittel erhalten, mehr Transparenz zu schaffen, ist in der aktualisierten Fassung der [EU-Haushaltsordnung](#) vom 23. September 2024 eine NRO definiert als "eine von staatlichen Stellen unabhängige gemeinnützige Freiwilligenorganisation, bei der es sich weder um eine politische Partei noch um eine Gewerkschaft handelt".
- 06** Im Jahr 2018 hatte der Hof einen Bericht über die Transparenz der an NRO vergebenen EU-Mittel veröffentlicht, bei dem das Hauptaugenmerk auf Maßnahmen im Außenbereich lag. Bei der dem vorliegenden Bericht zugrunde liegenden Prüfung wurde nun die Transparenz der EU-Mittel bewertet, die in den internen Politikbereichen der EU an NRO vergeben werden, wobei insbesondere untersucht wurde, ob die Kommission, ihre Durchführungspartner und die Mitgliedstaaten

- zuverlässige Daten über die NRO gewährten EU-Mittel erhoben und offenlegten;

- auf angemessene Weise überprüfen, ob NRO, die EU-Mittel erhielten, die zentralen Transparenzanforderungen erfüllten und die Werte der EU achteten.

Zusätzliche Hintergrundinformationen sowie Einzelheiten zu Umfang und Ansatz der Prüfung sind [Anhang I](#) zu entnehmen.

Feststellungen und Empfehlungen des Hofes

- 07** Insgesamt zeigt die Prüfung des Hofes, dass die im Rahmen der internen Politikbereiche an NRO vergebenen EU-Mittel nicht ausreichend transparent offengelegt wurden, auch wenn seit dem letzten [Sonderbericht](#) des Hofes aus dem Jahr 2018 Verbesserungen zu verzeichnen waren. Im Allgemeinen überprüfen die Kommission und andere Durchführungsstellen, ob zentrale Transparenzanforderungen erfüllt waren (siehe [Anhang II](#)), bevor sie NRO EU-Mittel gewähren, doch überprüfen sie nicht proaktiv die Einhaltung der EU-Werte.
- 08** Zwar waren Verbesserungen wie ein von der Kommission eingeführtes gemeinsames Registrierungssystem für die Antragsteller im Rahmen der Beantragung von Finanzhilfen zu verzeichnen. Die Transparenz der NRO gewährten EU-Mittel wird jedoch dadurch beeinträchtigt, dass eine zuverlässige Übersicht fehlt. Der Hof stellte fest, dass die Kommission, ihre Durchführungspartner und die Behörden der Mitgliedstaaten nicht immer ein einheitliches Verständnis davon hatten, wann eine Einrichtung als NRO einzustufen sei. Die Einstufung als NRO im Finanztransparenzsystem, dem wichtigsten Instrument zur Sicherstellung der Transparenz der Empfänger der ersten Ebene, die im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung EU-Mittel erhalten, erfolgt auf Grundlage einer Eigenerklärung. Die Kommission prüft nach wie vor einige Elemente im Zusammenhang mit der Einstufung als NRO, beispielsweise, ob es sich um eine private Einrichtung handelt und ob diese gemeinnützig ist. Einige wichtige Aspekte des NRO-Status wurden jedoch nicht überprüft, beispielsweise, ob durch Vertreter staatlicher Stellen in Leitungsgremien von NRO eine staatliche Einflussnahme erfolgt oder ob die sich selbst als NRO einstufende Einrichtung nicht die geschäftlichen Interessen ihrer Mitglieder verfolgt. Dieser Ansatz trägt dazu bei, dass einige Einrichtungen im Finanztransparenzsystem zu Unrecht als NRO eingestuft sind. Die in der Haushaltsordnung 2024 enthaltene Definition des Begriffs "NRO" reicht nicht aus, um dieses Problem zu beheben, da einige operative Aspekte nach wie vor Auslegungsspielraum bieten (siehe Ziffern [17](#) bis [24](#)).



Empfehlung 1

Die Leitlinien für die Einstufung als nichtstaatliche Organisation verbessern

Die Kommission sollte ein einheitliches Verständnis und die einheitliche Anwendung der Definition von nichtstaatlichen Organisationen bei allen Arten der Mittelverwaltung fördern, indem sie Leitlinien zur Präzisierung folgender Kriterien herausgibt:

- a) "Unabhängigkeit von staatlichen Stellen", zusätzlich zu der Vorgabe, dass es sich um eine private Einrichtung handeln muss;
- b) NRO-Status, wenn eine Einrichtung die geschäftlichen Interessen ihrer Mitglieder verfolgt.

Zieldatum für die Umsetzung: 2025

- 09** Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Art und Weise verbesserte, wie sie Informationen über EU-Mittel, die Empfängern, einschließlich NRO, gewährt wurden, erhob und verwaltete und wie sie diese Informationen über das [Finanztransparenzsystem](#) offenlegte. Er deckte jedoch auch Schwachstellen im Hinblick auf die Relevanz, Vergleichbarkeit und Aktualität dieser Informationen auf, wie etwa eine inkorrekte Einstufung der Empfänger als NRO, die unvollständige Erfassung sämtlicher Empfänger von EU-Mitteln und nur sporadische Aktualisierungen. Die unvollständige Erfassung sämtlicher Empfänger ist in hohem Maße darauf zurückzuführen, dass die Kommission – im Einklang mit der Haushaltsordnung – ausschließlich die gegenüber auf erster Ebene angesiedelten Empfängern eingegangenen Verpflichtungen veröffentlicht (siehe Ziffern [25](#) bis [34](#)).
- 10** Die Behörden der Mitgliedstaaten überwachen die NRO gewährten EU-Mittel nicht und erstatten darüber auch nicht Bericht. Da gemäß EU-Recht solche Informationen nicht vorgelegt werden müssen, sind sie nicht ohne Weiteres verfügbar. Auf ihren Websites veröffentlichen die Behörden der Mitgliedstaaten nur Informationen über Beträge, die gebunden wurden (siehe Ziffern [35](#) bis [38](#)). Gemäß der [aktualisierten Haushaltsordnung](#) sind ab 2028 Informationen über EU-Mittel, die Empfängern, einschließlich NRO, im Rahmen von Programmen mit geteilter Mittelverwaltung gewährt werden, zusammen mit Informationen über die direkte und indirekte Mittelverwaltung auf einer zentralen Website zu veröffentlichen. Diese neue Anforderung dürfte die Vollständigkeit der Informationen über die Empfänger von EU-Mitteln verbessern, kann jedoch nicht die vollständige Vergleichbarkeit der Finanzdaten über alle Arten der Mittelverwaltung hinweg gewährleisten, da beispielsweise keine Verpflichtung besteht, im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erhaltene Zahlungen zu melden (siehe Ziffer [39](#)).

- 11** Insgesamt stellte der Hof fest, dass es keine zuverlässige Übersicht über die NRO gewährten EU-Mittel gibt. Die entsprechenden Informationen werden in verschiedenen Systemen, auf verschiedenen Websites und in verschiedenen Datenbanken veröffentlicht. Es wird somit ein fragmentierter Ansatz verfolgt, was die Transparenz beeinträchtigt und die Einblicke einschränkt, die hinsichtlich der Rolle von NRO bei der Politikgestaltung und Programmdurchführung auf EU-Ebene gewonnen werden können. Darüber hinaus ist es ohne diese Informationen schwieriger zu beurteilen, ob die EU-Mittel zu stark auf eine kleine Zahl von NRO konzentriert sind und ob eine solche Konzentration den politischen Zielsetzungen der EU entspricht (Ziffern [40](#) bis [43](#)).



Empfehlung 2

Die Qualität der Informationen über die Ausgaben der EU im Finanztransparenzsystem verbessern

Um sicherzustellen, dass die im Finanztransparenzsystem offengelegten Informationen vergleichbar und sachdienlich sind, sollte die Kommission die Vollständigkeit und Aktualität dieser Angaben verbessern, indem die Daten öfter aktualisiert werden und auch nachgeordnete Empfänger von EU-Mitteln unter direkter und indirekter Verwaltung erfasst werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2029.

- 12** Der Hof untersuchte außerdem, ob die mittelverwaltenden Stellen die Einhaltung zentraler gesetzlicher Transparenzanforderungen durch NRO auf angemessene Weise überprüften (siehe [Anhang II](#)). Er stellte fest, dass die Transparenzanforderungen der Haushaltsordnung und der sektorspezifischen Rechtsvorschriften für den Zugang zu EU-Mitteln insgesamt eingehalten wurden. Die Kommission und die anderen Durchführungsstellen veröffentlichten die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in geeigneter Weise, sodass sie interessierten Kreisen zugänglich und für die Öffentlichkeit transparent waren (siehe Ziffern [45](#) bis [49](#)).
- 13** NRO können zur Deckung ihrer Betriebskosten Finanzhilfen erhalten. Mit diesen Beiträgen zu den Betriebskosten werden somit verschiedene Tätigkeiten von NRO finanziert, zu denen auch Interessenvertretung gehören kann. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die ihr vorliegenden Informationen über die Interessenvertretungstätigkeiten von NRO, die durch diese Art von Finanzhilfen finanziert wurden, nicht eindeutig offenlegte. Im Laufe der Prüfung des Hofes gab die Kommission [Leitlinien](#) heraus, denen zufolge in den Finanzhilfvereinbarungen nicht festgelegt werden sollte, dass die Empfänger dazu

verpflichtet sind, Lobbytätigkeiten gegenüber den EU-Organen durchzuführen. Die Umsetzung dieser Leitlinien war nicht Gegenstand der Prüfung des Hofes (siehe Ziffern [50](#) bis [51](#)).

- 14** Die Empfänger von EU-Mitteln, darunter auch NRO, müssen die Werte der EU achten. Der Hof stellte fest, dass die mittelverwaltenden Stellen nicht proaktiv nach potenziellen Verstößen gegen die Werte der EU suchen. Stattdessen verlassen sie sich hauptsächlich auf Eigenerklärungen und greifen nicht auf andere verfügbare Datenquellen zurück. So wurden beispielsweise keine Kontrollen der finanziellen Abhängigkeit und der Finanzierungsquellen durchgeführt, die nützliche Informationen darüber liefern können, "wer hinter einer NRO steht". Ab Mitte 2023 führte die Kommission Sensibilisierungsmaßnahmen für ihre Bediensteten durch und stellte ihnen Leitlinien über die Verpflichtung der Empfänger, die Werte der EU zu achten, zur Verfügung. Es gibt jedoch keine Leitlinien darüber, wie potenzielle Verstöße gegen die Verpflichtung zur Achtung der EU-Werte zu bewerten sind (siehe Ziffern [52](#) bis [57](#)).



Empfehlung 3

Die Achtung der Werte der EU verstärkt überprüfen

Die Kommission sollte eruieren, ob es möglich ist, die aktuellen Systeme so weiterzuentwickeln, dass eine risikobasierte Überprüfung der Einhaltung der EU-Werte durch die Empfänger (einschließlich NRO) durchgeführt werden kann, um mögliche Verstöße aufzudecken.

Zieldatum für die Umsetzung: 2028.

- 15** Der Hof bewertete anhand einer Stichprobe die Praktiken von NRO, die EU-Mittel erhielten. Dabei stellte sich heraus, dass sie gegenüber der Öffentlichkeit unterschiedlich transparent waren. Die Verwaltungskapazitäten der NRO hatten erheblichen Einfluss auf das Transparenzniveau. Auch das Vorhandensein von Akkreditierungssystemen – über die im Zusammenhang mit EU-Mitteln geltenden Berichtspflichten hinaus – führte zu mehr Transparenz bei den NRO (siehe Ziffern [58](#) bis [64](#)).

Die Bemerkungen des Hofes näher betrachtet

Trotz Verbesserungen war die Transparenz der an NRO vergebenen EU-Mittel durch das Fehlen einer zuverlässigen Übersicht beeinträchtigt

16 Entsprechend der internationalen Definition des Begriffs "öffentliche Transparenz" (siehe [Anhang I](#) Ziffer [06](#); [Abbildung 1](#)) würde der Hof erwarten, dass die Kommission, die Behörden der Mitgliedstaaten und die Durchführungspartner der Öffentlichkeit zuverlässige und aktuelle Informationen über die Höhe der EU-Mittel, die an NRO vergeben wurden, und darüber, zu welchem Zweck sie vergeben wurden, zur Verfügung stellen. Um eine solche Transparenz zu gewährleisten, sollten sie

- dieselben Kriterien verwenden, damit auf einheitliche Weise festgelegt werden kann, was unter einer NRO¹ eigentlich zu verstehen ist. Es ist wichtig, genau zu verstehen, an wen EU-Mittel vergeben werden, und eine einheitliche und zuverlässige Berichterstattung über die EU-Mittel, die NRO gewährt wurden, zu fördern;
- IT-Systeme nutzen, mit denen zuverlässige, vollständige und aktuelle Finanzdaten erhoben werden;
- Informationen über EU-Mittel, die an NRO vergeben wurden, in einem maschinenlesbaren Format veröffentlichen, um so eine weiterführende Datenanalyse zu ermöglichen und dadurch aussagekräftigere Informationen zu erhalten, z. B.

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509, Erwägungsgrund 8.

konsolidierte Daten über die im Rahmen aller EU-Programme ausgegebenen Mittel pro Empfänger.

Einrichtungen werden nicht immer einheitlich und zuverlässig als NRO identifiziert und registriert

- 17** Im Januar 2022 legte die Kommission bei der Aktualisierung ihrer öffentlich zugänglichen Leitlinie zur rechtlichen Validierung von Einrichtungen, die an EU-Finanzierungen oder Ausschreibungen im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung teilnehmen, eine Definition des Begriffs "NRO" vor. Eine NRO muss nicht nur eine gemeinnützige Organisation sein, sondern sie muss auch von staatlichen Stellen unabhängig sein. In ihren Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für die Gewährung von Beiträgen zu den Betriebskosten legten die Dienststellen und Agenturen der Kommission jedoch unterschiedliche Kriterien für die Einstufung als NRO fest. Dies führt dazu, dass eine Organisation bei einer Ausschreibung für Finanzhilfen als NRO anerkannt, bei einer anderen jedoch ausgeschlossen werden kann (siehe [Kasten 1](#)).

Kasten 1

Die Dienststellen und Agenturen der Kommission verwenden unterschiedliche Kriterien zur Abgrenzung einer NRO von anderen Arten von Einrichtungen

Die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für Finanzhilfen, die im Zeitraum 2021–2023 aus den Programmen Erasmus+, ESF+ und LIFE finanziert wurden, wurden von der Europäischen Exekutivagentur für Bildung und Kultur (EACEA), der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) bzw. der Europäischen Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt (CINEA) verwaltet. In den Aufforderungen war festgelegt, dass NRO unabhängig von staatlichen Stellen sein müssen und keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen dürfen. Allerdings legten die Dienststellen bzw. Agenturen weitere Kriterien fest:

- EACEA: Unabhängigkeit von politischen Parteien und gewerblichen Organisationen;
- GD EMPL: Unabhängigkeit von Industrie, Handel und Wirtschaft sowie Nichtvorliegen sonstiger Interessenkonflikte;
- CINEA: Unabhängigkeit von sonstigen Behörden, politischen Parteien und kommerziellen Interessen.

- 18** Der Hof ersuchte die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten für den ESF+ und den AMIF um Auskunft, ob es in den nationalen Rechtsvorschriften eine Definition des Begriffs "NRO" gebe. Rund ein Viertel der EU-Mitgliedstaaten gab an, dass der Begriff "NRO" in ihren nationalen Rechtsvorschriften definiert werde. Diese Definitionen waren jedoch oft unterschiedlich weit gefasst. **Kasten 2** enthält Beispiele für nationale Definitionen von "NRO".

Kasten 2

Beispiele für Definitionen von NRO in den EU-Mitgliedstaaten

In **Griechenland** sind als NRO bezeichnete Organisationen ehrenamtlich geprägt, nicht gewinnorientiert und verfolgen einen gemeinnützigen Zweck. Sie sind vom Staat, von lokalen Gebietskörperschaften, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Einrichtungen, Handels- und Berufsverbänden, Gewerkschaften sowie politischen Organisationen und Parteien unabhängig. Diese Unabhängigkeit kommt dadurch zum Ausdruck, dass keine dem öffentlichen Sektor zugehörige juristische Person an den Sitzungen der Leitungsgremien der Organisation oder den Mitgliederversammlungen teilnehmen darf.

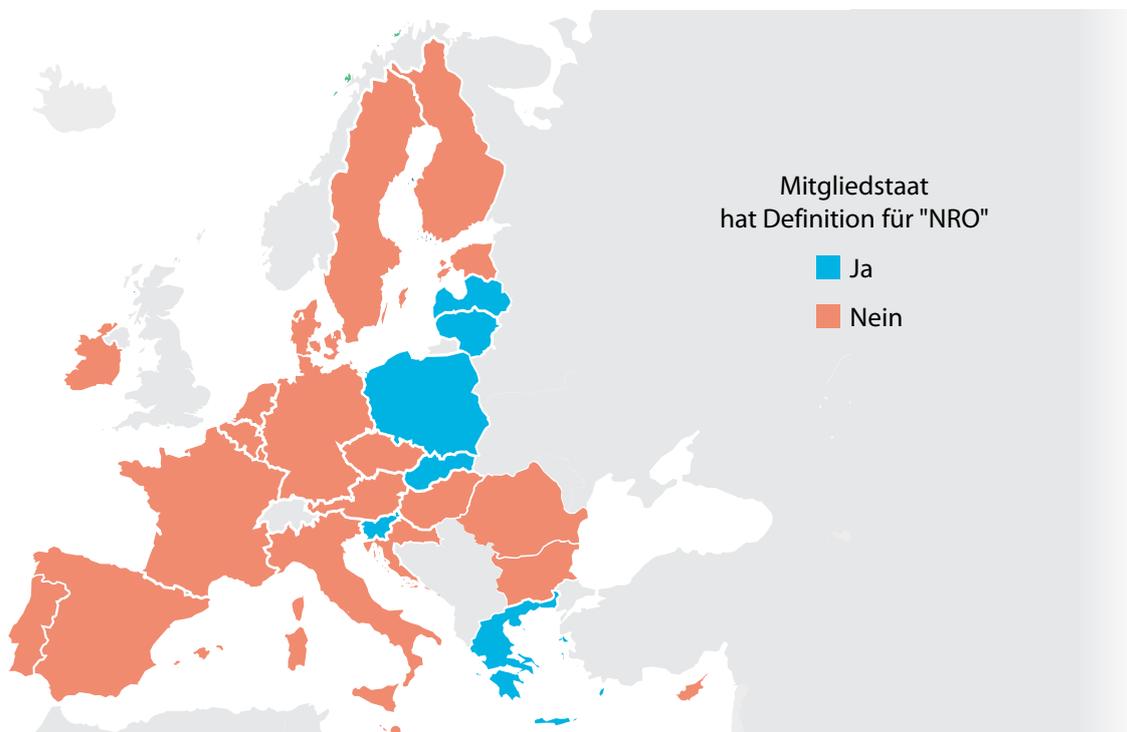
In **Litauen** müssen NRO unabhängig von staatlichen oder lokalen Selbstverwaltungsorganen und -stellen sein und zum Nutzen der Öffentlichkeit oder eines Teils der Öffentlichkeit handeln. Außerdem dürfen sie keine politischen oder religiösen Ziele verfolgen. Darüber hinaus werden Organisationen nicht als NRO eingestuft, wenn auf sie Kontrolle ausgeübt wird durch

- Religionsgemeinschaften;
- Gemeinden;
- sonstige Einrichtungen, die selbst keine NRO sind und über mehr als 30 % der Stimmen oder Anteile bei deren Mitgliederversammlung verfügen.

In **Polen** dürfen NRO keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen und keine Unternehmen (auch keine staatlichen Unternehmen), Forschungseinrichtungen, Banken oder Teil des öffentlichen Finanzsektors sein. Auch politische Parteien und deren Stiftungen, Gewerkschaften sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können keine NRO sein.

- 19** **Abbildung 3** enthält einen Überblick darüber, welche Mitgliedstaaten über eine eigene rechtliche Definition von NRO verfügen.

Abbildung 3 | Nur wenige Mitgliedstaaten verfügen über eigene rechtliche Definitionen für NRO



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Antworten auf die vom Hof an die Verwaltungsbehörden übermittelten Fragebögen.

- 20** Im September 2024 nahmen die gesetzgebenden Organe der EU den Vorschlag der Kommission an, eine Begriffsbestimmung für "NRO" in die aktualisierte [EU-Haushaltsordnung](#) aufzunehmen ([Anhang I Ziffer 03](#)). Mit dieser Begriffsbestimmung sollte mehr Transparenz im Hinblick auf die Empfänger von EU-Mitteln, bei denen es sich um NRO handelt, geschaffen werden². Die Begriffsbestimmung umfasst die wichtigsten Kriterien für NRO, d. h. dass sie unabhängig von staatlichen Stellen und gemeinnützig sein müssen. Organisationen, die im Sinne der EU-Definition als NRO gelten, sind möglicherweise in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat nicht unbedingt NRO.
- 21** Zum Zwecke der direkten und indirekten Mittelverwaltung erfasst die Kommission in ihrem zentralen Rechnungsführungssystem Empfänger auf der Grundlage einer Eigenerklärung als NRO, nachdem sie sie als gemeinnützig und privat validiert hat. Dies wird anschließend im Finanztransparenzsystem (FTS) offengelegt (siehe [Anhang I Ziffer 08](#)). Die Kommission betrachtet NRO dann als von staatlichen Stellen unabhängig, wenn sie keine öffentlichen Einrichtungen sind. Bei einer solchen Interpretation wird ein wichtiger Aspekt der Unabhängigkeit von NRO außer Acht gelassen, nämlich die kontrollierende Beteiligung staatlicher Stellen an den Leitungsgremien von NRO. Darüber hinaus überprüft die

² Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509, Erwägungsgrund 8.

Kommission den gemeinnützigen Status der Antragsteller anhand der von ihnen vorgelegten Unterlagen, die ihre Rechtsform oder ihren rechtlichen Zweck bestätigen, und ob sie gesetzlich oder anderweitig rechtlich verpflichtet sind, keine Gewinne an Anteilseigner oder einzelne Mitglieder auszuschütten³. Die Kommission überprüft jedoch nicht, ob NRO die geschäftlichen Interessen ihrer Mitglieder verfolgen (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3

Beispiel für eine Einrichtung, die als NRO registriert ist, obwohl sie die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder verfolgt

In seiner Stichprobe stieß der Hof auf eine Einrichtung, die im FTS als NRO eingestuft war. Bei der Einrichtung handelt es sich um eine Forschungseinrichtung, die neben Forschungs- und Innovationstätigkeiten fortgeschrittene technische Dienstleistungen für die Textilindustrie und integrierte Dienstleistungen für die Kosmetikindustrie erbringt. Die Einrichtung beschäftigt mehr als 250 Mitarbeiter und unterhält weltweit Büros.

Es handelt sich um eine private, gemeinnützige Organisation, die jedoch eindeutig die geschäftlichen Interessen ihrer überwiegend gewinnorientierten Mitglieder verfolgt und daher nicht als NRO hätte angesehen werden dürfen. Im Rahmen der Umfrage des Hofes gab sie ferner an, keine NRO zu sein.

- 22** Die Kommission überprüft zwar die wichtigsten Aspekte der Definition von NRO, die entsprechenden Kontrollen sind jedoch nicht vollständig. Der Hof stellte fest, dass mehr als 90 % der Einrichtungen (über 70 000 Einrichtungen), an die im Rechnungsführungssystem im Zeitraum 2021–2023 Zahlungen geleistet wurden, nicht als NRO oder Nicht-NRO eingestuft wurden, da dieses (für die Empfänger optionale) Feld freigelassen wurde. Nach Ansicht des Hofes erhöht dies das Risiko, dass Empfänger zu Berichterstattungszwecken unzutreffend kategorisiert werden, was sich unmittelbar auf die Qualität der Informationen auswirkt, die der Öffentlichkeit über das FTS zur Verfügung gestellt werden.
- 23** Vor diesem Hintergrund ist der Hof der Auffassung, dass die EU-Definition von NRO allein nicht ausreicht, um dem Risiko einer unzutreffenden Einstufung von NRO umfassend

³ Regeln für die Validierung von Rechtsträgern, die Ernennung des LEAR und die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit, Kommission, 1. Februar 2024.

entgegenzuwirken, da die folgenden Aspekte ihrer praktischen Anwendung nicht hinreichend klar sind:

- a) die Vorschriften darüber, was unter "von staatlichen Stellen unabhängig" zu verstehen ist, z. B. durch Festlegung eines Schwellenwerts für die staatliche Kontrolle über die Leitungsgremien von Organisationen;
- b) die Vorschriften darüber, wie der NRO-Status zu überprüfen ist, wenn NRO die geschäftlichen Interessen ihrer Mitglieder verfolgen;
- c) die von der Definition von NRO ausgenommenen Einrichtungen. Die derzeitige Definition von NRO schließt politische Parteien und Gewerkschaften aus, nicht aber andere ähnliche Arten von Organisationen (z. B. Stiftungen und Vereinigungen, die von politischen Parteien und Gewerkschaften gegründet wurden, *de facto* also Bestandteil dieser Organisationen sind; die Arbeitgeberverbände, die analog zu den Gewerkschaften ausgeschlossen sein sollten; Organisationen, die von staatlichen Stellen unabhängig sind, aber nicht den formalen Status einer privaten Einrichtung haben), was eine Gleichbehandlung gewährleisten hätte.

24 Aufgrund dieser unzureichenden Klarheit kann die Definition einer NRO durch die Organisationen, die den EU-Haushalt ausführen, weit ausgelegt werden. Daher wird im Rahmen der Finanzierung aus EU-Mitteln die Definition möglicherweise nicht bei allen EU-Programmen und Verwaltungsarten einheitlich angewandt.

Trotz eines gestraffteren Verfahrens für die Vergabe von Finanzhilfen gibt es nach wie vor Probleme im Hinblick auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten

Direkte Mittelverwaltung

25 In seinem früheren Sonderbericht über die Transparenz der an NRO vergebenen EU-Mittel, dessen Schwerpunkt auf Maßnahmen im Außenbereich⁴ lag, stellte der Hof fest, dass der Kommission aufgrund der unterschiedlichen von ihren Dienststellen genutzten Systeme Informationen mit variierender Detailgenauigkeit über die den Empfängern im Rahmen von Programmen der direkten Mittelverwaltung bereitgestellten Mittel vorlagen. Das System der Kommission für die Vergabe von Finanzhilfen ist jedoch inzwischen stärker vereinheitlicht worden, was vor allem auf die Einführung des **SEDIA**-Projekts im Jahr 2017 zurückzuführen ist, das eine digitale Kommunikation und einen digitalen Austausch mit Antragstellern ermöglicht. Dies bedeutet, dass bei der Verwaltung direkter Finanzhilfen

⁴ Sonderbericht 35/2018, Ziffern 41–42.

dieselben Dokumente von Empfängern/Antragstellern über das IT-System der Kommission – das eGrants-Paket – zusammengeführt werden. Der Hof bestätigt diese Verbesserung, da 29 der 30 NRO aus seiner Stichprobe betreffend die direkte Mittelverwaltung in eGrants registriert waren und die Dokumente die gleiche Art von Informationen über die Empfänger enthielten (z. B. Dokumente zur Identifizierung der Empfänger, Jahresabschlüsse, Finanzhilfeanträge und Evaluierungen).

26 Der Hof glied die im FTS öffentlich zugänglichen Finanzdaten (siehe [Anhang I](#) Ziffer **08**) mit den in eGrants und anderen Systemen und Quellen wie dem [EU-Transparenzregister](#) (EUTR) gespeicherten Informationen ab, um deren Zuverlässigkeit zu überprüfen. Er stellte mehrere Schwachstellen fest, die die Genauigkeit des FTS der Kommission betreffend die EU-Mittel, die NRO im Rahmen der direkten Mittelverwaltung gewährt wurden, beeinträchtigen:

- **acht Einrichtungen (über 25 % seiner Stichprobe) wurden fälschlicherweise als NRO eingestuft:** Drei dieser Einrichtungen waren von staatlichen Stellen abhängige Organisationen wie eine öffentlich-private Partnerschaft (eine Kooperationsvereinbarung zwischen staatlichen Stellen und privatwirtschaftlichen Unternehmen) bzw. ein nationales Forschungsinstitut (siehe [Kasten 4](#)). Die vierte vertrat die geschäftlichen Interessen ihrer Mitglieder, was nicht mit der Eigenschaft als NRO vereinbar war. Drei weitere Empfänger stufen sich in ihren Antworten auf die Umfrage des Hofes nicht als NRO ein, und ein weiterer Empfänger war im Förder- und Ausschreibungsportal der Kommission (F&T-Portal) als Nicht-NRO registriert.

Kasten 4

Beispiel eines Forschungsinstituts, das trotz seiner Abhängigkeit von staatlichen Stellen als NRO eingestuft wurde

Ein nationales Forschungsinstitut forscht international im Bereich Energie und Bioökonomie. Es gehört zu den größten Forschungsinstituten in Europa.

Das Institut ist als private gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung registriert. Bei der Beantragung einer EU-Finanzhilfe stufte es sich selbst als NRO ein. Hinsichtlich der Tätigkeiten des Instituts gibt es jedoch enge Bindungen an den Staat. Das Institut erhielt eine staatliche Garantie zur Sicherung seiner finanziellen Leistungsfähigkeit und sein oberstes Leitungsgremium setzt sich ausschließlich aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Behörden zusammen.

- **Einrichtungen wurden fälschlicherweise als Nicht-NRO eingestuft:** Beim Abgleich der FTS-Datenbank mit anderen Registern auf EU-Ebene, d. h. dem EU-Transparenzregister (EUTR) und den Informationen, die der Hof von den nationalen

Verwaltungsbehörden für den ESF+ und den AMIF erhielt, stellte der Hof fest, dass 70 Einrichtungen im Rechnungsführungssystem der Kommission nicht als NRO eingestuft waren, obwohl den anderen Registern zu entnehmen war, dass es sich um NRO handelte.

- 27** Im Einklang mit den Anforderungen der Haushaltsordnung **legt die Kommission Informationen über die auf der ersten Ebene getätigten Transaktionen** an einzelne Empfänger offen. In den Finanzhilfevereinbarungen kann die Untervergabe eines Teils der EU-Mittel an eine andere Einrichtung vorgesehen werden. In seiner Stichprobe stieß der Hof auf einen Empfänger, der Mittel aus dem Programm "Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte" (CERV) erhielt und einen Teil der Beträge an eine andere Einrichtung untervergab. Nach Angaben der Kommission beliefen sich die im Rahmen des CERV-Programms "untervergebenen" Beträge in den Jahren 2022 und 2023 auf 3,9 Millionen Euro bzw. 3,7 Millionen Euro. Diese Beträge entsprechen 2 % der für diese Jahre gebundenen CERV-Mittel.
- 28** Des Weiteren stellte der Hof **Unterschiede zwischen den im FTS offengelegten Beträgen** und den zwischen der Kommission und ihren Empfängern vertraglich vereinbarten Beträgen fest. Bei einer der Finanzhilfevereinbarungen, an der eine NRO in der Stichprobe des Hofes beteiligt war, hat die Kommission 549 Millionen Euro vertraglich gebunden, im FTS wurden aber nur 317 Millionen Euro ausgewiesen. Die Kommission wies darauf hin, dass sie die jährlichen Mittelbindungen nur kumulativ veröffentliche, d. h. dass der Gesamtbetrag der Finanzhilfe erst im letzten Jahr des Vertrags im FTS erscheine. Dies war jedoch bei anderen Mittelbindungen der Kommission nicht immer der Fall, bei denen sie durchaus die vertraglich vereinbarten Gesamtbeträge offenlegte, sobald die Verträge wirksam wurden.
- 29** Im Einklang mit der Haushaltsordnung aktualisiert die Kommission ihr FTS jährlich bis spätestens Juni. Dies bedeutet, dass die Informationen über die zum Jahresende gebundenen Beträge verspätet offengelegt werden. Diese Verspätung kann bis zu anderthalb Jahren betragen, da Beträge, die im Jahr n gebunden werden, erst im Jahr $n+1$ offengelegt werden. Darüber hinaus aktualisiert die Kommission die Finanzinformationen im FTS nach einer Änderung der Finanzhilfevereinbarungen im Rahmen ihrer jährlichen Aktualisierungen nicht. In seiner Stichprobe betreffend die direkte Mittelverwaltung stellte der Hof in drei Fällen (10 % seiner Stichprobe) fest, dass die Angaben im FTS aus diesem Grund nicht aktuell waren. In zwei Fällen wurden die Finanzinformationen nach Änderungen der Finanzhilfevereinbarungen nicht im FTS offengelegt, und im dritten Fall wurde die im Rahmen einer unterzeichneten Finanzhilfevereinbarung eingegangene Verpflichtung erst ein Jahr verspätet offengelegt.

Indirekte Mittelverwaltung

- 30** Was die indirekte Mittelverwaltung betrifft, so richtete die Kommission für Erasmus+ und das Europäische Solidaritätskorps (ESC) das *Project Management Module* (PMM) ein, ein webgestütztes IT-System, über das die Durchführungspartner Informationen übermitteln. Im PMM ist der gesamte Lebenszyklus eines Projekts erfasst, von der Antragstellung bis zu den Abschlusszahlungen. Die Kommission überwacht die Informationen, extrahiert Daten, um weitere Analysen durchzuführen, und verwendet die Informationen anschließend in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten und Anhängen. Über das PMM hat die Kommission Zugang zur Dokumentation einzelner Projekte.
- 31** Zwar waren im Hinblick auf das Datenerfassungssystem für diese beiden spezifischen Programme Verbesserungen zu verzeichnen, doch stellte der Hof auch fest, dass die im FTS veröffentlichten Informationen über die Empfänger von EU-Mitteln aus Programmen, die der indirekten Mittelverwaltung unterliegen, unvollständig waren. Dies liegt daran, dass das FTS nur Finanzinformationen über auf der ersten Ebene – d. h. zwischen der Kommission und ihren Durchführungspartnern – getätigte Transaktionen offenlegt. Die Durchführungspartner sind verpflichtet, auf ihren Websites Informationen über EU-Mittel zu veröffentlichen, die sie an Endempfänger – unter anderem auch NRO – ausgezahlt haben. Anders als bei der geteilten Mittelverwaltung sind sie nicht verpflichtet, diese Informationen in einem maschinenlesbaren Format zu veröffentlichen, was eine Konsolidierung und Big-Data-Analyse ermöglichen würde.
- 32** Im Zeitraum 2021–2023 stellte die Kommission im Rahmen von Erasmus+ und des ESC 1 363 Millionen Euro für ihre Durchführungspartner bereit; dieser Betrag wurde im FTS als für NRO vorgesehen angegeben. Den im PMM der Kommission enthaltenen Informationen über die drei ausgewählten Durchführungspartner ist jedoch zu entnehmen, dass nur 10 % der erhaltenen Beträge an NRO übertragen wurden, während 90 % an andere Arten von Empfängern gingen. Die Kommission leistet auch Zahlungen an Durchführungspartner, die keine NRO sind, die Mittel jedoch später an NRO weiterleiten können. Die Kommission überwachte die auf diesem Wege an NRO weitergeleiteten Beträge nicht.
- 33** Die drei vom Hof für eine eingehendere Untersuchung ausgewählten Durchführungspartner wandten unterschiedliche Verfahren an, um Informationen über die von ihnen verwalteten EU-Mittel offenzulegen. *Tabelle 1* sind die Informationen zu entnehmen, die sie zu den gewährten Finanzhilfen bereitstellten.

Tabelle 1 | Unterschiede hinsichtlich der Offenlegung von Informationen zu den von den ausgewählten Durchführungspartnern verwalteten EU-Mitteln durch diese Durchführungspartner

Information	In Deutschland	In Polen	In Slowenien
Antragsnummer		✓	✓
Erasmus-Code	✓		
Name des Antragstellers	✓	✓	✓
Ort (Stadt)	✓	✓	✓
Projektbezeichnung			✓
Budget	✓	✓	✓
Vergebene Punktzahl			✓
Ergebnis der Bewertung		✓	
Format	Nicht maschinenlesbar	Nicht maschinenlesbar	Nicht maschinenlesbar
Reihenfolge	Jahr und Maßnahme	Jahr, Maßnahme und Größenordnung des Budgets	Jahr und Maßnahme

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 34** Nach Angaben der Kommission gibt es im Rahmen des Erasmus+-Programms und des ESC-Programms zusammen über 54 Durchführungspartner, die in der EU und in mit den Programmen assoziierten Drittländern ansässig sind. Daher sind die Informationen über die Endempfänger über zahlreiche Informationsquellen verstreut, die unterschiedliche Formate aufweisen. Außerdem erfolgt seitens der Durchführungspartner keine Aufschlüsselung nach Art des Endempfängers, weshalb es nicht möglich ist, zuverlässige konsolidierte Informationen über die EU-Mittel zu erhalten, die NRO bei dieser Art der Mittelverwaltung gewährt werden.

Geteilte Mittelverwaltung

- 35** Was die geteilte Mittelverwaltung betrifft, so müssen die nationalen Behörden zwar Informationen über die Höhe der Verpflichtungen aus EU-Mitteln offenlegen, die sie gegenüber den Empfängern eingegangen sind, doch muss dabei nicht der Anteil der NRO ausgewiesen werden. Das bedeutet, dass Informationen über EU-Mittel für NRO im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung nicht ohne Weiteres verfügbar sind. Außerdem verwenden die Mitgliedstaaten unterschiedliche – oder auch gar keine – Kriterien, um EU-

Empfänger als NRO zu identifizieren, was eine uneinheitliche und unvollständige Datenlage zur Folge hat (siehe Ziffern [18](#) und [19](#)).

- 36** Der Hof stellte ferner fest, dass in den nationalen Datenbanken der drei besuchten Mitgliedstaaten weder die Mitempfänger (im Fall von Konsortien) noch die an die Empfänger gezahlten Beträge aufgeführt sind, da nur gebundene Beträge offengelegt werden. Diese Datenbanken werden allerdings häufiger aktualisiert als das FTS der Kommission, und sie enthalten auch Informationen über etwaige Änderungen der Finanzhilfevereinbarungen.
- 37** Da die Verwaltungsbehörden nicht verpflichtet sind, Informationen speziell über die NRO gewährten EU-Mittel zu veröffentlichen, forderte der Hof alle Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten für die ausgewählten Programme (AMIF und ESF+) auf, Informationen über die Beträge der für NRO bereitgestellten EU-Mittel zur Verfügung zu stellen. Der Hof erhielt diese Informationen von allen Mitgliedstaaten außer Deutschland und Frankreich (siehe [Abbildung 4](#)).
- Die deutschen Behörden gaben an, dass Deutschland über keine spezifischen Rechtsvorschriften, Registrierungs- oder Identifikationsnummern betreffend NRO verfüge. Darüber hinaus gebe es im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 keine gesonderte Zuweisung von ESF+/AMIF-Mitteln an NRO.
 - Die französischen Behörden erstellten keine Finanzdaten, da Frankreich über keine rechtliche Definition für im Land tätige NRO verfügt.

Abbildung 4 | Hinsichtlich der Mittel, die NRO im Zeitraum 2021–2023 aus dem ESF+ und dem AMIF gewährt wurden, bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten

(Millionen Euro)

Mitgliedstaat	ESF+	AMIF
Spanien	682	54
Deutschland *	392	158
Frankreich *	334	46
Schweden	230	49
Tschechien	252	5
Litauen	112	
Österreich	47	30
Griechenland		76
Estland	48	
Irland	34	
Kroatien	23	3
Finnland	10	6
Bulgarien	11	
Belgien		6
Ungarn	3	
Luxemburg	1	1
Dänemark	2	
Rumänien	2	0,1
Lettland		2

* Mit Blick auf Deutschland und Frankreich analysierte der Hof die Informationen, die von den nationalen Behörden (bzw. einzelstaatlichen Behörden, falls auch regionale Behörden involviert waren) hinsichtlich der Empfänger von AMIF- und ESF+-Mitteln veröffentlicht wurden, um zu einer Schätzung der vertraglich gebundenen Mittel für NRO zu gelangen.

** Italien, Zypern, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien und die Slowakei meldeten keine vertraglich gebundenen Mittel für NRO.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von den nationalen Verwaltungsbehörden erhaltenen Finanzdaten.

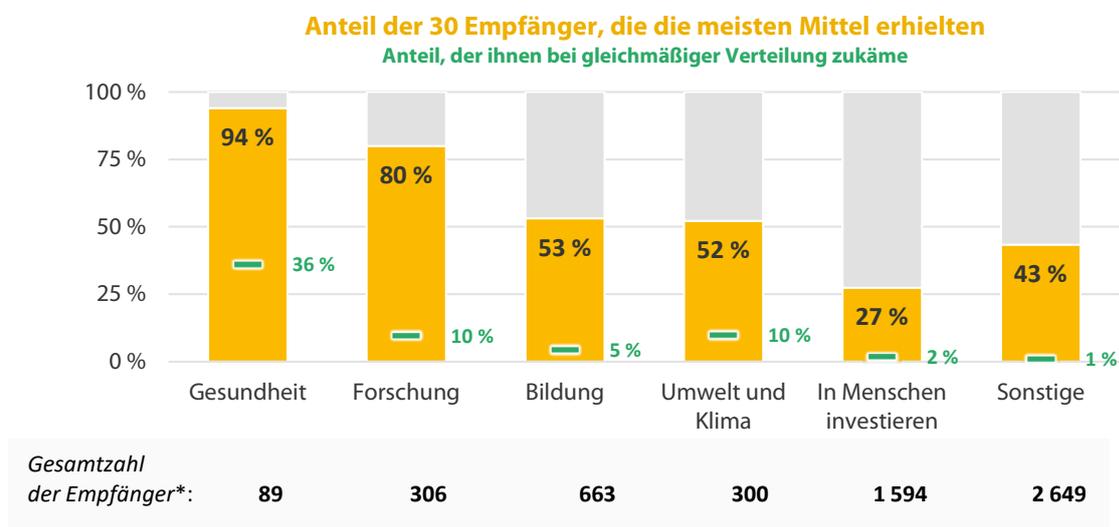
38 In seiner Stichprobe glied der Hof die von den Verwaltungsbehörden übermittelten Beträge mit den zugrunde liegenden Unterlagen, d. h. den Finanzhilfebeschlüssen, ab und stellte keine Unstimmigkeiten fest.

Aufgrund des Nichtvorliegens einer zuverlässigen Übersicht über die EU-Ausgaben für NRO kann keine sachdienliche Analyse vorgenommen werden

- 39** Wie in den vorhergehenden Ziffern aufgezeigt, gibt es keine umfassende und zuverlässige Übersicht über die in den einzelnen Politikbereichen und im Rahmen der verschiedenen Arten der Mittelverwaltung für NRO gebundenen oder an diese ausgezahlten EU-Mittel. Gemäß der aktualisierten Haushaltsordnung muss die Kommission über eine einzige Website verfügen, auf der Finanzinformationen über die EU-Ausgaben im Rahmen aller drei Arten der Mittelverwaltung konsolidiert und zentralisiert veröffentlicht werden⁵. Eine solche Website sollte ab dem MFR für die Zeit nach 2027 verfügbar sein. Solange diese Anforderung nicht erfüllt ist und NRO nicht ordnungsgemäß registriert werden, ist es praktisch unmöglich, zuverlässige Informationen über alle EU-Mittel, die an NRO gezahlt wurden, zu erhalten.
- 40** Darüber hinaus erschwert das Fehlen einer gemeinsamen Kennung den Abgleich und die Konsolidierung der Finanzdaten betreffend die EU-Ausgaben. Der Hof hatte bereits in einem früheren Sonderbericht über die Nutzung schwarzer Listen auf das Fehlen einer gemeinsamen Kennung hingewiesen. Darin stellte er fest, dass dies zu Problemen bei der Identifizierung von Personen und dem Abgleich ihrer Daten mit den verschiedenen Registern führt.
- 41** Eine zuverlässige Übersicht über die NRO gewährten EU-Mittel würde nicht nur die Transparenz der EU-Ausgaben erhöhen, sondern auch eine Analyse der Konzentration von EU-Mitteln ermöglichen. Eine solche Analyse könnte beispielsweise nützlich sein, um das Risiko zu verringern, dass durch eine übermäßige Konzentration von EU-Mitteln auf eine kleine Zahl von NRO eine breitere Beteiligung an der Politikgestaltung oder Programmdurchführung der EU verhindert wird.
- 42** Auch wenn die verfügbaren Finanzdaten Einschränkungen aufweisen, zeigt die Analyse des Hofes, dass eine kleine Zahl von NRO einen Großteil der Mittel erhielt, die NRO im Rahmen der direkten Mittelverwaltung gewährt wurden. Von den über 4 400 NRO erhielten 30 im Zeitraum 2014–2023 mehr als 40 % der Gesamtmittel (d. h. 3,3 Milliarden Euro). **Abbildung 5** zeigt die Konzentration der NRO gewährten EU-Mittel in verschiedenen Politikbereichen.

⁵ Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509, Artikel 38.

Abbildung 5 | Im Rahmen der direkten Mittelverwaltung gewährt die Kommission in jedem der ausgewählten Politikbereiche einen erheblichen Teil der Mittel aus dem EU-Haushalt denjenigen 30 NRO, die die größten Empfänger sind



* Einige NRO erhielten Zahlungen aus mehr als einem Fonds.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten aus dem Rechnungsführungssystem der Kommission.

- 43** Im Jahr 2024 stimmten die gesetzgebenden Organe dem Vorschlag der Kommission zu, Finanzhilfen von sehr geringem Wert als neue Kategorie von Finanzhilfen einzuführen, um den Zugang kleinerer Projekte zu Finanzmitteln zu erleichtern. Gemäß der Kommission sollte dadurch die Konzentration der Mittel abgeschwächt werden. Antragsteller für solche Finanzhilfen, einschließlich NRO, müssen nunmehr weniger Unterlagen vorlegen (z. B. muss die finanzielle Leistungsfähigkeit zur Durchführung eines Projekts nicht länger nachgewiesen werden).

Die mittelverwaltenden Stellen überprüfen die Transparenz der Empfänger, kontrollieren jedoch nicht proaktiv, ob sie die EU-Werte achten

- 44** In der Haushaltsordnung und den sektorspezifischen Rechtsvorschriften sind spezifische Transparenzanforderungen für den Zugang zu EU-Mitteln festgelegt (siehe [Anhang II](#)). Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Durchführungsstellen sollten vor der Vergabe von EU-Mitteln an NRO sowie während der gesamten Laufzeit der Finanzhilfevereinbarung überprüfen, ob NRO als Empfänger von EU-Mitteln diese Transparenzanforderungen

erfüllen. In diesem Abschnitt untersucht der Hof, ob die Kommission, ihre Durchführungspartner und die Behörden der Mitgliedstaaten

- offene Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auf transparente Weise durchgeführt haben;
- überprüft haben, ob die Empfänger von EU-Mitteln die Werte der EU achten.

Schließlich bewertete der Hof auch die Transparenz der NRO in seiner Stichprobe hinsichtlich der Art und Weise, wie sie die Informationen über ihre Geber und über ihre Tätigkeiten darstellen.

Die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in der Stichprobe des Hofes waren transparent

- 45** Der Hof analysierte den EU-Rechtsrahmen für die in seinem Prüfungsumfang enthaltenen Programme und ermittelte, welche Anforderungen zur öffentlichen Transparenz beitragen (siehe Verweise auf Rechtsakte in [Anhang II](#)). Der Hof stellte fest, dass diese Anforderungen bei den verschiedenen Arten der Mittelverwaltung, nach denen der EU-Haushalt ausgeführt wird, übereinstimmen.
- 46** Wenn die Bewilligungsbehörden (zur Stichprobe des Hofes gehörten die Kommission, drei Durchführungspartner und sechs Verwaltungsbehörden für den AMIF und den ESF+ in den ausgewählten Mitgliedstaaten) Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlichen, verlangen sie von den Antragstellern mehrere Unterlagen, um ihren Rechtsstatus (z. B. Satzung und rechtliche Vertreter) und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit bewerten zu können. Diese Dokumente ermöglichen es nicht nur zu bewerten, ob der Antragsteller in der Lage ist, ein Projekt erfolgreich durchzuführen, sondern liefern den Bewilligungsbehörden auch einige Informationen über die potenziellen Mittelempfänger.
- 47** Im Rahmen der vom Hof durchgeführten Umfrage wurden NRO gefragt, ob sie die Transparenzanforderungen der EU und der Mitgliedstaaten in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für zu umfangreich halten. Mehr als 90 % der NRO, die an der Umfrage teilnahmen, waren nicht dieser Auffassung. Bei denjenigen, die dieser Auffassung waren, handelte es sich überwiegend um kleinere NRO. Sie wiesen hauptsächlich auf aufwendige nationale Anforderungen an die Berichterstattung über die Verwendung der Mittel hin.
- 48** Der Hof untersuchte die Transparenz der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, aus denen die in die Stichprobe einbezogenen 90 NRO erfolgreich hervorgegangen waren. Insgesamt stellte der Hof fest, dass diese Aufforderungen transparent waren, da sie sowohl

potenziell interessierten Kreisen als auch der Öffentlichkeit zugänglich waren. Die veröffentlichten Kriterien für den Zugang zu EU-Mitteln waren klar.

- 49** Darüber hinaus untersuchte der Hof die von der Kommission und den Durchführungsstellen bezüglich der Anträge vorgenommenen Kontrollen und Entscheidungen, um festzustellen, wie transparent bei der Auswahl der Empfänger von EU-Mitteln vorgegangen wurde. Die Dokumentation der Kommission im System eGrants, das standardmäßig in allen Dienststellen und Agenturen verwendet wird, liefert hinreichende Informationen über die Entscheidungen über die Mittelvergabe (d. h. "warum" die NRO das Geld erhalten haben). Der Hof stellte jedoch fest, dass das Auswahlverfahren in den drei von ihm besuchten Mitgliedstaaten unterschiedlich transparent gestaltet ist. In Schweden lässt die Methodik zur Bewertung der Finanzhilfeanträge den Bewertern mehr Ermessensspielraum als in Deutschland und Spanien, wo jeweils mehr Orientierungshilfen für die Bewertung der Finanzhilfeanträge geboten wird (siehe [Kasten 5](#)).

Kasten 5

Das Auswahlverfahren ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich transparent

In **Deutschland** wird die Punktevergabe von den Verwaltungsbehörden ausführlich dokumentiert. Bei der Punktevergabe gibt es Unterkategorien, und jede Bewertung wird ausführlich begründet. Projekte, die über einer bestimmten Mindestschwelle liegen, erhalten Mittel. Die Dokumentation des Auswahlverfahrens ist jedoch nicht öffentlich zugänglich.

In **Spanien** verwenden die Verwaltungsbehörden die Vergabekriterien und die in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlichten objektiven Kriterien für die Bewertung der Antragsteller und die Punktevergabe an diese. Um den einzelnen Projekten Punkte zuzuteilen, verwenden sie ein Bewertungsformular, in dem die Gesamtpunktzahl auf der Grundlage dieser vorab festgelegten Parameter berechnet wird.

In **Schweden** ist die detaillierte Bewertungsmethode für die Ausschreibungskriterien in den internen Leitlinien der Verwaltungsbehörden beschrieben. Diese sind jedoch nicht öffentlich zugänglich. Im Punktesystem ist beispielsweise nicht definiert, was ein "starkes" oder "schwaches" Projekt ist, obwohl dies ein Kriterium für die Vergabe der Fördermittel ist. Die Verwaltungsbehörden vergaben die Punkte durch Vergleich der Projekte und auf der Grundlage ihres fachlichen Urteilsvermögens.

- 50** Mit einigen der Beiträge der EU zu den Betriebskosten, die NRO gewährt werden, können Interessenvertretungsmaßnahmen wie Lobbyarbeit finanziert werden. In seiner Stichprobe stieß der Hof in zwei Fällen auf Beiträge zu den Betriebskosten, die aus dem LIFE-

Programm finanziert wurden und Tätigkeiten der Interessenvertretung gegenüber politischen Entscheidungsträgern umfassten (siehe [Kasten 6](#)). Beide NRO sind im EUTR als Interessenvertreter registriert, im F&T-Portal werden diese Tätigkeiten jedoch nicht offengelegt. Zwar besteht keine rechtliche Verpflichtung, Interessenvertretungstätigkeiten im Rahmen von Betriebskostenbeiträgen für NRO offenzulegen. Der Hof ist jedoch der Auffassung, dass aufgrund des sensiblen Charakters von aus EU-Mitteln finanzierten Interessenvertretungstätigkeiten zusätzliche Transparenz erforderlich ist.

Kasten 6

Beiträge zu den Betriebskosten, bei denen Interessenvertretungstätigkeiten nicht offengelegt wurden

Was die beiden Beiträge zu den Betriebskosten betrifft, so enthält das F&T-Portal eine standardisierte Darstellung der Ziele solcher Finanzhilfen. Diese ist weniger detailliert als die unterzeichneten Finanzhilfevereinbarungen, in denen die konkrete Arbeit und die konkreten Tätigkeiten beschrieben sind, die eine NRO im Gegenzug für die erhaltene Finanzierung durchführen muss. Hierzu gehörten bei einem der vom Hof ausgewählten Betriebskostenbeiträge Interessenvertretungstätigkeiten wie Treffen mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments und hochrangigen Vertretern der Kommission. Diese Informationen wurden im F&T-Portal nicht offengelegt.

- 51** Im Mai 2024, als die Prüfung des Hofes noch im Gange war, gab die Kommission, um Reputationsrisiken für die EU zu verringern, [Leitlinien](#) heraus, denen zufolge die Empfänger in Finanzhilfevereinbarungen nicht zu Lobbytätigkeiten gegenüber den EU-Organen verpflichtet werden sollten. Da sich die Prüfung des Hofes auf EU-Mittel bezog, die NRO bis Ende 2023 gewährt wurden, war die Umsetzung dieser Leitlinien nicht Gegenstand seiner Prüfung.

Die Achtung der EU-Werte wird nicht proaktiv überprüft

- 52** Im Vertrag über die Europäische Union sind die Werte dargelegt, auf die sich die EU gründet. Zu diesen Werten gehören die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören⁶. Seit Beginn des MFR 2021–2027 müssen sich Empfänger, darunter auch NRO, vertraglich dazu verpflichten, die Werte der EU zu achten, um EU-Mittel zu erhalten. Der Hof würde daher erwarten, dass sämtliche EU-Finanzhilfevereinbarungen die Verpflichtung umfassen, dass die

⁶ [Vertrag über die Europäische Union](#), Artikel 2.

Empfänger bei allen ihren Tätigkeiten – also nicht nur bei den durch die EU finanzierten – die Werte der EU achten. Der Hof erwartet ferner, dass die Kommission und die Durchführungsstellen proaktiv überprüfen, ob der Verpflichtung zur Achtung der EU-Werte nachgekommen wird. Die Bewertung der Achtung der EU-Werte seitens der Empfänger ist für die Glaubwürdigkeit der EU von entscheidender Bedeutung.

53 Im Rahmen der vom Hof ausgewählten Fonds mit direkter Mittelverwaltung verwendet die Kommission eine Muster-Finanzhilfevereinbarung, in der die Empfänger verpflichtet werden, die Werte der EU allgemein – also nicht nur bei den von der EU finanzierten Tätigkeiten – zu achten. Die Empfänger müssen Eigenerklärungen abgeben, aus denen hervorgeht, dass sie die Werte der EU achten. Bei der indirekten Mittelverwaltung verfolgt die Kommission seit 2024 einen ähnlichen Ansatz⁷. Bei der geteilten Mittelverwaltung gibt es Unterschiede hinsichtlich der Art und Weise, wie die nationalen Behörden von Empfängern, einschließlich NRO, verlangen, die Werte der EU zu achten. Hier wird also ein weniger einheitlicher Ansatz verfolgt als bei der direkten und indirekten Mittelverwaltung. [Tabelle 2](#) zeigt die Unterschiede bei der Art und Weise, wie die mittelverwaltenden Stellen die Achtung der EU-Werte überprüfen.

Tabelle 2 | Die Kommission und die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten überprüfen die Achtung der EU-Werte auf unterschiedliche Art und Weise

Phase	Achtung der EU-Werte	Direkte Mittelverwaltung	Indirekte Mittelverwaltung ⁽¹⁾	Geteilte Mittelverwaltung ⁽²⁾
Antrag	Die Kommission / die Verwaltungsbehörden prüfen, ob die Satzung einer NRO mit den Werten der EU im Einklang steht (Zulassungskriterien)	✓	✓	✗ ⁽³⁾
	Die Kommission / die Verwaltungsbehörden prüfen proaktiv, ob das Projekt mit den Werten der EU im Einklang steht (Förderkriterien)	✗	✗	✗
	Das Projekt erhält mehr Punkte, wenn es auf die Förderung der Werte der EU abzielt (Vergabekriterien)	✗	✓	✗ ⁽⁴⁾

⁷ Erasmus+-Programmleitfaden, Fassung vom 28. November 2023.

Phase	Achtung der EU-Werte		Direkte Mittelverwaltung	Indirekte Mittelverwaltung ⁽¹⁾	Geteilte Mittelverwaltung ⁽²⁾
Finanzhilfvereinbarung/ Finanzhilfebeschluss	Die EU-Werte zu achten, ist eine in der Finanzhilfvereinbarung/ im Finanzhilfebeschluss festgelegte Verpflichtung		✓	✓	✓
Überwachung	Werden die EU-Werte nicht geachtet, so ist dies ein Grund, die Mittel von einem Empfänger wieder einzuziehen, und zwar, wenn dies	das finanzierte Projekt betrifft	✓	✓	✓
		sonstige Tätigkeiten einer NRO betrifft	✓	✓	x

⁽¹⁾ Ab 2024 bei den Programmen, die von der Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur verwaltet werden.

⁽²⁾ In den drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien und Schweden).

⁽³⁾ Nur für die spanischen Verwaltungsbehörden ist die Achtung der EU-Werte durch die NRO ein Zulassungskriterium.

⁽⁴⁾ Nur für die spanischen Verwaltungsbehörden des AMIF ist die Förderung der EU-Werte ein Vergabekriterium.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

54 Finanzhilfvereinbarungen oder -beschlüsse enthalten die Verpflichtung für die Empfänger, einschließlich NRO, die Werte der EU zu achten. Die Kommission und andere Durchführungsstellen stützen sich hauptsächlich auf die Eigenerklärungen der Antragsteller. Einige Dienststellen der Kommission und die anderen Stellen, die den EU-Haushalt ausführen, greifen nicht systematisch auf zusätzliche Informationen zurück, es sei denn, so die Kommission, diese würden ihnen zur Kenntnis gebracht. In der Stichprobe des Hofes gab es keine Nachweise dafür, dass neben Ex-ante-Kontrollen (z. B. ob die Satzung der Empfänger den Werten der EU entspricht), Kontrollen von Ausschlussituationen und Eigenerklärungen der Antragsteller auch andere Informationsquellen genutzt wurden.

55 Um das Reputationsrisiko zu verringern, das entstünde, wenn die EU Einrichtungen finanziell unterstützt, die die Werte der EU nicht achten, führt die Kommission seit Mitte 2023 Schulungen und Präsentationen durch. Sie veröffentlichte außerdem im Jahr 2024 interne Leitlinien über das Vorgehen bei Nicht-Achtung der EU-Werte. Die potenziellen Maßnahmen reichten von der Aussetzung von Zahlungen bis hin zur Kürzung oder Einstellung von Finanzhilfen. Die Leitlinien enthielten jedoch keine Informationen darüber, wie die Einhaltung dieser Vorgabe überprüft oder die Schwere eines Verstoßes bewertet werden sollte. Im Falle der geteilten Mittelverwaltung teilten beispielsweise die schwedischen Behörden dem Hof mit, dass sie noch keine Leitlinien erhalten hätten und nur bei einem mutmaßlichen Verstoß Nachforschungen anstellen würden.

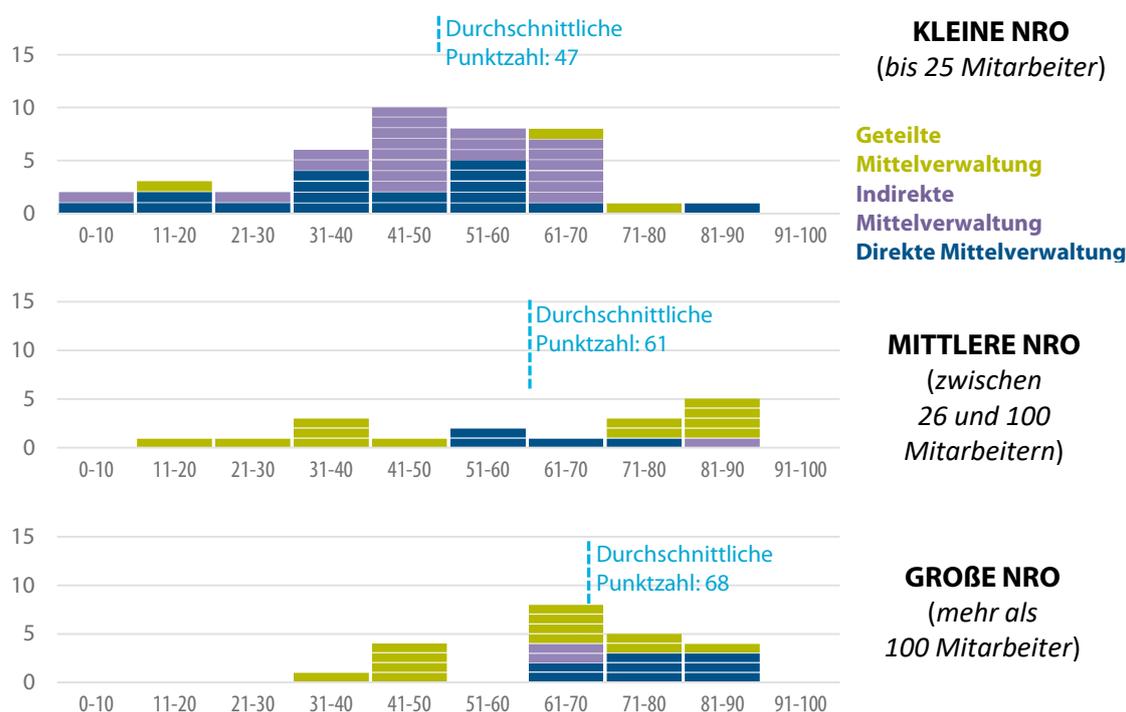
- 56** Im Gegensatz zu anderen privaten, gewinnorientierten Einrichtungen, für die Informationen über die letztendlichen Eigentümer vorgeschrieben sind, befinden sich NRO nicht in Eigentum, weshalb die Frage, wer "hinter ihnen steht", nicht leicht zu beantworten ist. Nach den geltenden EU-Rechtsvorschriften sind die Kommission und andere Durchführungsstellen nicht verpflichtet, die Finanzierungsquellen von NRO zu überprüfen. Wird die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung der finanziellen Stabilität vorgenommen, haben die mittelverwaltenden Stellen die Möglichkeit, die Finanzierungsquellen der NRO zu bewerten und so zu identifizieren, "wer hinter ihnen steht" und ob Interessenkonflikte oder Risiken einer Abhängigkeit von NRO von bestimmten Gebern bestehen. In der Stichprobe des Hofes gab es keine Belege dafür, dass eine solche Überprüfung der Finanzierungsquellen durchgeführt worden wäre.
- 57** Der Hof führte zusätzliche Kontrollen durch, z. B. die Überprüfung der Datenbanken externer Datenanbieter (auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Daten) und eine direkte Befragung von NRO, und stellte fest, dass bei den meisten Empfängern öffentliche Stellen die Hauptfinanzierungsquelle darstellten. Der Hof erhielt Informationen zu 51 der 90 Einrichtungen in seiner Stichprobe. Mehr als 85 % dieser 51 NRO wurden in den Jahren 2022 und 2023 hauptsächlich aus öffentlichen Quellen finanziert. Die Tatsache, dass der EU-Haushalt bei der Hälfte von ihnen die Hauptfinanzierungsquelle darstellte, zeigt, dass eine gründliche Überprüfung der Achtung der Werte der EU durch die Empfänger erforderlich ist.

In Sachen Transparenz gibt es in der Stichprobe des Hofes große Unterschiede – größere NRO schneiden besser ab

- 58** Um die Transparenz der in die Stichprobe einbezogenen NRO zu bewerten, analysierte der Hof die Informationen, die sie der Öffentlichkeit über sich selbst zur Verfügung stellen. Für die Bewertung der öffentlich zugänglichen Informationen legte der Hof die [Transparenzstandards](#) des Expertenrats für NRO-Recht der [Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen](#) des Europarats und den Ansatz zweier spanischer Organisationen zugrunde, der Organisation *La Coordinadora de ONG para el desarrollo (CONGE)* und der *Fundación Lealtad*, einer privaten Stiftung, die als unabhängiger Bewerter von NRO fungiert. Der Hof konzentrierte sich auf Bereiche, in denen über die Personen, die hinter den NRO stehen, und die Tätigkeiten der NRO Auskunft gegeben wird, und unterteilte sie in vier Unterabschnitte: Leitungsgremien; Auftrag, Visionen und Werte; soziale Basis und Unterstützung; Planung und Berichterstattung. [Anhang IV](#) enthält detaillierte Informationen über die zur Bewertung der Transparenz von NRO verwendete Methodik und die Merkmale, die zu einem besseren Abschneiden bei der Bewertung beitragen.

59 NRO unterscheiden sich erheblich in Bezug auf die von ihnen ergriffenen freiwilligen Transparenzmaßnahmen. Unter Verwendung einer Skala von 0 bis 100 ermittelte der Hof für die NRO in seiner Stichprobe eine durchschnittliche Gesamtpunktzahl von 55 Punkten. Die Bandbreite der einzelnen Punktzahlen reichte jedoch von 5 bis 90 Punkte (siehe [Anhang III](#)). Die Bewertung des Hofes ergab, dass die NRO bei der Offenlegung von Informationen über Leitungsgremien und ihren Auftrag, ihre Visionen und ihre Werte gut abschnitten. Allerdings sind sie in Bezug auf ihre soziale Basis, ihre Unterstützung und ihre Jahresabschlüsse tendenziell weniger transparent. Zwar geben die NRO in der Regel die wichtigsten Geber an, die erhaltenen Beträge und die betreffenden Zeiträume werden aber nur selten offengelegt. [Abbildung 6](#) enthält eine Zusammenfassung der vom Hof vorgenommenen Bewertung der freiwilligen Transparenzmaßnahmen der NRO, und [Anhang V](#) enthält die detaillierten Ergebnisse in den einzelnen Teilabschnitten, die der Hof bei der Bewertung der freiwilligen Transparenz berücksichtigte.

Abbildung 6 | Kleine NRO erhalten bei der vom Hof vorgenommenen Bewertung der freiwilligen Transparenzmaßnahmen weniger Punkte als mittlere und große NRO



Hinweis: Die durchschnittlichen Punktzahlen beziehen sich auf die aus 90 Empfängern bestehende Stichprobe. Die Informationen in den Grafiken beziehen sich auf die 80 NRO, die nach Größe geordnet werden konnten. Jeder kleine horizontale Balken steht für eine NRO aus der Stichprobe.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

60 Der Hof stellte fest, dass die Größe der NRO und insbesondere ihre Verwaltungskapazität den maßgeblichsten Einfluss auf die Transparenz einer NRO hat. Kleine NRO in der Stichprobe des Hofes – d. h. solche mit weniger als 25 Beschäftigten – erzielten

durchschnittlich 47 Punkte, was unter dem Durchschnitt der gesamten Stichprobe (55 Punkte) liegt; große NRO mit mehr als 100 Mitarbeitern erreichten durchschnittlich 68 Punkte. Sieben Organisationen in der Stichprobe des Hofes verfügten über kein fest angestelltes Personal, da sie nur Personal für die Durchführung von Projekten einstellten, für die sie Fördermittel erhalten hatten.

- 61** In Spanien, einem der drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten, ermittelte der Hof verschiedene Akkreditierungsverfahren, die NRO zusätzlich zu den Berichtspflichten, die sich aus vertraglichen Vereinbarungen, dem EU-Recht und den nationalen Rechtsvorschriften ergeben, durchlaufen können. Die Akkreditierungsverfahren betreffen die Verwaltung, Leitung und Transparenz der NRO. Mit den Akkreditierungsverfahren für NRO in Spanien sollen die Herkunft öffentlicher und privater Finanzierungsquellen, die soziale Basis und die Unterstützung (einschließlich der Gruppen und Einrichtungen, die ihre Arbeit unterstützen, wie Einzelpersonen, Geber und ehrenamtlich Tätige), die wichtigsten Geber und die Netzwerke, denen NRO angehören, überprüft werden.
- 62** Die spanischen NRO in der die geteilte Mittelverwaltung betreffenden Stichprobe des Hofes erzielten im Durchschnitt 71 Punkte. Das deutet darauf hin, dass ein Akkreditierungsverfahren für NRO einen Anreiz für mehr Transparenz darstellen könnte. Von 10 spanischen NRO haben fünf NRO – vier mittelgroße und eine kleine – eine Transparenz-Akkreditierung. Zum Vergleich: Die Punktzahl der deutschen und schwedischen NRO lag nahe am Durchschnitt, wobei eine große NRO aus Deutschland ebenfalls über eine solche Akkreditierung verfügt.
- 63** Die Durchführung eines Akkreditierungsverfahrens mit dem Ziel, eine Transparenz-Zertifizierung zu erhalten, ist bei den von der EU finanzierten NRO nicht weit verbreitet. Der Hof stellte fest, dass von 90 Empfängern in seiner Stichprobe acht NRO über eine Transparenz-Zertifizierung verfügen, die von privaten, von den NRO unabhängigen Einrichtungen vorgenommen wurde. Zwei unterschiedliche spanische Organisationen, die auf Governance und Transparenz von NRO spezialisiert sind, zertifizierten fünf spanische NRO, und eine schwedische Organisation, die auf die Beschaffung von Mitteln für NRO spezialisiert ist, zertifizierte eine NRO aus Schweden. Darüber hinaus ermittelte der Hof eine NRO aus Deutschland und eine weitere aus Belgien mit Transparenz-Zertifizierung, die von Zertifizierungsstellen in ihren jeweiligen Ländern ausgestellt wurden.
- 64** Der Hof stellte nicht fest, dass sich die Art der Mittelverwaltung wesentlich auf die Bewertung der freiwilligen Transparenzmaßnahmen der NRO ausgewirkt hätte. Die im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung unterstützten NRO erhielten etwas weniger Punkte, was vor allem ihrer geringen Größe (viele hatten weniger als fünf Beschäftigte) geschuldet war. Denn derjenige Teil der Stichprobe des Hofes, der die indirekte Mittelverwaltung betrifft, besteht aus NRO, die Mittel aus Erasmus+ und dem

Europäischen Solidaritätskorps erhalten, also aus Programmen, bei denen die Empfänger häufig kleine NRO sind.

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. Februar 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

EU-Unterstützung für NRO und geltende Transparenzanforderungen

- 01** Im [Vertrag über die Europäische Union](#) wird die Bedeutung eines offenen, transparenten und regelmäßigen Austauschs mit repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft¹ und somit auch mit NRO, die eine Untergruppe davon sind, hervorgehoben. Zu den zivilgesellschaftlichen Organisationen gehören zum Beispiel Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und religiöse Einrichtungen. NRO sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sie unabhängig von staatlicher Einflussnahme agieren. NRO sind hauptsächlich in den Bereichen soziale Inklusion, Chancengleichheit, Gleichstellung der Geschlechter, Klima- und Umweltschutz sowie Forschung und Innovation tätig, entweder im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU oder der internen Politikbereiche der EU. Die Kommission möchte Organisationen der Zivilgesellschaft in ihrer Rolle bei der demokratischen Politikgestaltung und der Schaffung eines stärkeren Europas durch EU-Mittel und verschiedene politische Initiativen unterstützen².
- 02** Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert NRO als gemeinnützige Einrichtungen, die zur Verfolgung gemeinsamer Ziele und Ideale gegründet werden und ohne nennenswerte staatlich kontrollierte Beteiligung oder Vertretung agieren³. In einigen Mitgliedstaaten sind NRO rechtlich definiert, während sie in anderen nach der Art ihrer Tätigkeiten definiert werden. In seinem Sonderbericht aus dem Jahr 2018 über die Unterstützung von NRO mit EU-Mitteln, dessen Schwerpunkt auf Maßnahmen im Außenbereich lag, stellte der Hof fest, dass der Begriff "NRO" zwar weithin verwendet werde, es jedoch keine gemeinsame Begriffsbestimmung im Rahmen der von der EU finanzierten Tätigkeiten gebe. Der Hof empfahl der Kommission, klare Kriterien für

¹ [Vertrag über die Europäische Union](#), Artikel 11.

² Website der Kommission.

³ [Development Assistance Committee Members and Civil Society](#), OECD, 2020, S. 28.

die Kenntlichmachung von NRO festzulegen, um die Zuverlässigkeit der Finanzdaten über die EU-Mittel für NRO zu erhöhen. Er empfahl ferner, die Informationen zu den von den NRO ausgeführten Mitteln zu verbessern, um sicherzustellen, dass diese korrekt offengelegt werden, und die Anwendung der Vorschriften für die Untervergabe von Finanzhilfen zu überprüfen. Die Kommission hat diese Empfehlungen weitgehend umgesetzt⁴.

- 03** Im September 2024 aktualisierten die gesetzgebenden Organe der EU die [Haushaltsordnung](#). NRO sind in Artikel 2 Nummer 49 wie folgt definiert: "*[Der Ausdruck] "nichtstaatliche Organisation" [bezeichnet] eine von staatlichen Stellen unabhängige gemeinnützige Freiwilligenorganisation, bei der es sich weder um eine politische Partei noch um eine Gewerkschaft handelt.*" Da die Begriffsbestimmung eingeführt wurde, um mehr Transparenz im Hinblick auf die Empfänger von EU-Mitteln, bei denen es sich um NRO handelt, zu schaffen⁵, legten die gesetzgebenden Organe ferner fest, dass bei der Beantragung von EU-Mitteln die Antragsteller angeben müssen, ob diese Definition auf sie zutrifft.
- 04** NRO sind keine homogene Gruppe. Es kann sich sowohl um kleine, auf lokaler Ebene tätige Organisationen handeln, als auch um große internationale NRO, die in vielen Ländern vertreten sind. Einige NRO verfügen über ein Budget von weniger als 10 000 Euro jährlich und beschäftigen lediglich Personal für die Durchführung spezifischer Projekte, während andere Organisationen über ein jährliches Budget von mehr als 1 Milliarde Euro verfügen und mehrere Tausend Mitarbeiter haben.
- 05** NRO können Finanzhilfen der EU erhalten, z. B. für die Durchführung eines EU-Projekts. Gleichzeitig können sie auch "Interessenvertreter" (Organisationen, Verbände, Gruppen und selbstständige Einzelpersonen) sein, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, um Einfluss auf die Politik und die Entscheidungsfindung der EU zu nehmen. Mit Stand von Juni 2024 waren über 3 500 NRO, Plattformen, Netzwerke und ähnliche Einrichtungen im EUTR registriert. Mehr als 900 von ihnen erhielten im Zeitraum 2021–2023 EU-Finanzhilfen⁶. Nach dem "Katargate"-Skandal im Jahr 2022 nahm der Druck zu, die Transparenzstandards für NRO, die EU-Mittel erhalten, zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund nahm das

⁴ Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2021.

⁵ Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509, Erwägungsgrund 8.

⁶ Das offizielle Portal für Daten zu Europa.

Europäische Parlament im Januar 2024 eine Entschließung an⁷, in der es nachdrücklich zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verteilung von EU-Mitteln an Empfänger, einschließlich NRO, aufrief.

- 06** Basierend auf internationalen Standards⁸ bedeutet öffentliche Transparenz, den Bürgerinnen und Bürgern korrekte Informationen zur Verfügung zu stellen, um ihnen zu ermöglichen, die öffentlichen Entscheidungsträger zur Rechenschaft zu ziehen. Transparenz bedeutet nicht nur zu wissen, wem EU-Mittel warum und zu welchem Zweck gewährt wurden, sondern auch, wie diese Mittel verwendet wurden und um welche Beträge es sich handelte. Die Transparenzanforderungen zu erfüllen, beinhaltet auch, die in [Abbildung 1](#) genannten Aspekte offenzulegen.
- 07** In der Haushaltsordnung ist Transparenz als einer der wesentlichen Haushaltsgrundsätze festgelegt. Gemäß der Haushaltsordnung ist die Kommission verpflichtet, in geeigneter Weise und zeitnah Informationen über EU-Mittel bereitzustellen⁹. Die Haushaltsordnung enthält spezifische Transparenzanforderungen, denen zufolge die Kommission und die Stellen, die den EU-Haushalt ausführen, Informationen über die Empfänger, die im Rahmen der direkten Mittelverwaltung EU-Mittel erhalten, offenlegen müssen. Außerdem enthalten die Haushaltsordnung und die sektorspezifischen Rechtsvorschriften zusätzliche Transparenzanforderungen für die im Rahmen der Verwaltung von Verträgen und Finanzhilfen geltenden Verfahren. In einigen Mitgliedstaaten gelten zusätzliche nationale Transparenzanforderungen. NRO können außerdem eigene Regeln bezüglich ihrer Transparenzverfahren anwenden und auf eigene Initiative Informationen bereitstellen. [Anhang II](#) sind zusätzliche Informationen zu den EU-Transparenzanforderungen zu entnehmen.
- 08** Das [FTS](#) ist eine öffentlich zugängliche Datenbank mit Informationen über Empfänger, die Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten. Es werden die Finanzinformationen zu Transaktionen der ersten Ebene im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung offengelegt. Das Portal ist bei diesen beiden Arten der Mittelverwaltung das wichtigste Instrument zur Sicherstellung von Transparenz über die Empfänger von EU-Mitteln. Die Kenntlichmachung einer Einrichtung als NRO im FTS erfolgt auf Grundlage einer

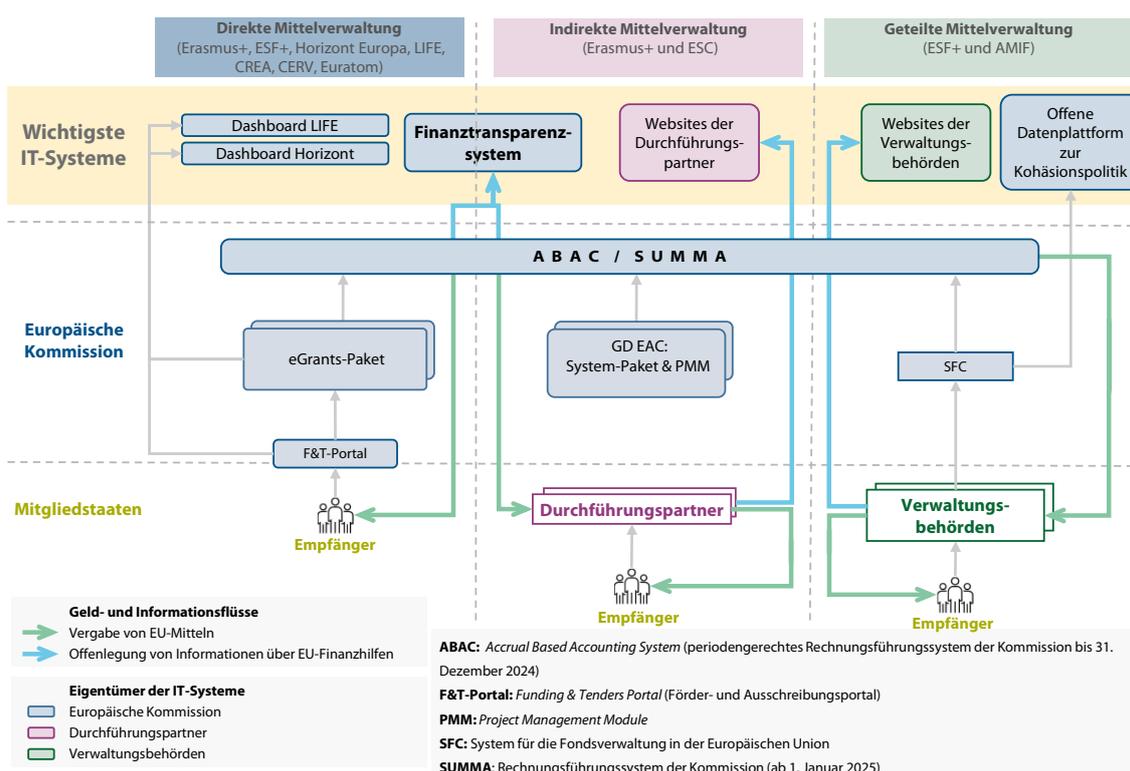
⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2024 zu Transparenz und Rechenschaftspflicht von aus dem EU-Haushalt finanzierten nichtstaatlichen Organisationen (2023/2122(INI)).

⁸ OECD (2017), [OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management](#), OECD Publishing, Paris; Internationaler Währungsfonds; [Transparency International](#).

⁹ Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509, Artikel 38.

Eigenerklärung der Empfänger von EU-Mitteln. Die Durchführungspartner und die Behörden der Mitgliedstaaten müssen auf ihren Websites die EU-Mittel angeben, die sie Empfängern gewährt haben. **Abbildung 1** zeigt die wichtigsten IT-Systeme, die von der Kommission und anderen Durchführungsstellen zur Offenlegung von Informationen über EU-Mittel verwendet werden.

Abbildung 1 | Zur Offenlegung von Informationen über EU-Mittel werden verschiedenste IT-Systeme verwendet



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

EU-Mittel, die NRO gewährt werden

- 09** EU-Mittel an NRO werden hauptsächlich in Form von Finanzhilfen gewährt, für die verschiedene Arten von Empfängern infrage kommen. NRO müssen daher die EU-Transparenzanforderungen (**Anhang II**), erfüllen, die für sämtliche Arten von Empfängern gelten.
- 10** Im Zeitraum 2021–2023 gab die Kommission in ihrem FTS an, dass sie im Rahmen der internen Politikbereiche 3,4 Milliarden Euro der von ihr direkt verwalteten Mittel und 1,4 Milliarden Euro der Mittel für Maßnahmen, die indirekt über ihre Durchführungspartner verwaltet werden, für NRO gebunden hatte. Zusammen machen diese Beträge, die 5 000 NRO gewährt wurden, 5 % aller in den internen Politikbereichen direkt und indirekt verwalteten Ausgaben aus. Von diesen Beträgen stellte die Kommission

261 Millionen Euro für NRO bereit, und zwar in Form von Beiträgen zu deren Betriebskosten.

- 11** Auf EU-Ebene sind die Informationen über EU-Mittel, die im Rahmen von Programmen mit geteilter Mittelverwaltung an NRO vergeben werden, weder konsolidiert noch verfügbar. Die Mitgliedstaaten gaben auf Anfrage des Hofes an, dass sie im Zeitraum 2021–2023 2,6 Milliarden Euro aus den beiden größten EU-Finanzierungsquellen an rund 7 500 NRO vergeben hatten:
- 2,2 Milliarden Euro aus dem ESF+, d. h. mehr als 2 % der bis Ende 2023 insgesamt gebundenen 95,1 Milliarden Euro;
 - 0,4 Milliarden Euro aus dem AMIF, d. h. mehr als 7 % der bis Ende 2023 insgesamt gebundenen 5,5 Milliarden Euro.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

- 12** Der Hof hat beschlossen, die Transparenz der EU-Finanzierung für NRO in den internen Politikbereichen zu bewerten, da das Europäische Parlament mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei den EU-Mitteln gefordert hatte, NRO im Rahmen der demokratischen Politikgestaltung eine wichtige Rolle spielen und in der Haushaltsordnung 2024 das Ziel formuliert ist, mehr Transparenz im Hinblick auf NRO, die EU-Mittel erhalten, zu schaffen (siehe Ziffer **03**).
- 13** Der Hof untersuchte insbesondere, ob die Kommission, ihre Durchführungspartner und die Behörden der Mitgliedstaaten
- zuverlässige Daten über die NRO gewährten EU-Mittel erheben und offenlegen;
 - auf angemessene Weise überprüfen, ob NRO, die EU-Mittel erhielten, die zentralen Transparenzanforderungen erfüllten und die Werte der EU achteten.
- 14** Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf die Mittel, die im Zeitraum 2021–2023 in den internen Politikbereichen der EU bereitgestellt wurden. Der Hof untersuchte die EU-Mittel, die NRO im Rahmen aller Arten der Mittelverwaltung gewährt wurden: direkt oder indirekt (über Durchführungspartner) durch die Kommission sowie unter geteilter Verantwortung mit den Mitgliedstaaten (über nationale oder regionale Behörden). In diesem Bericht verwendet der Hof den Begriff "interne Politikbereiche" für alle EU-Programme, die nicht Maßnahmen im Außenbereich (Rubrik 6: Nachbarschaft und die Welt) betreffen. Die

Prüfung umfasste die folgenden wichtigen internen Strategien und Programme der EU, in deren Rahmen Mittel an NRO bereitgestellt wurden:

- "In Menschen investieren, sozialer Zusammenhalt und Werte": ESF+, Erasmus+, ESC, CREA und CERV;
- "Forschung und Innovation": Horizont Europa und Euratom-Programm für Forschung und Ausbildung;
- "Asyl, Migration und Integration": AMIF;
- "Umwelt und Klimapolitik": LIFE.

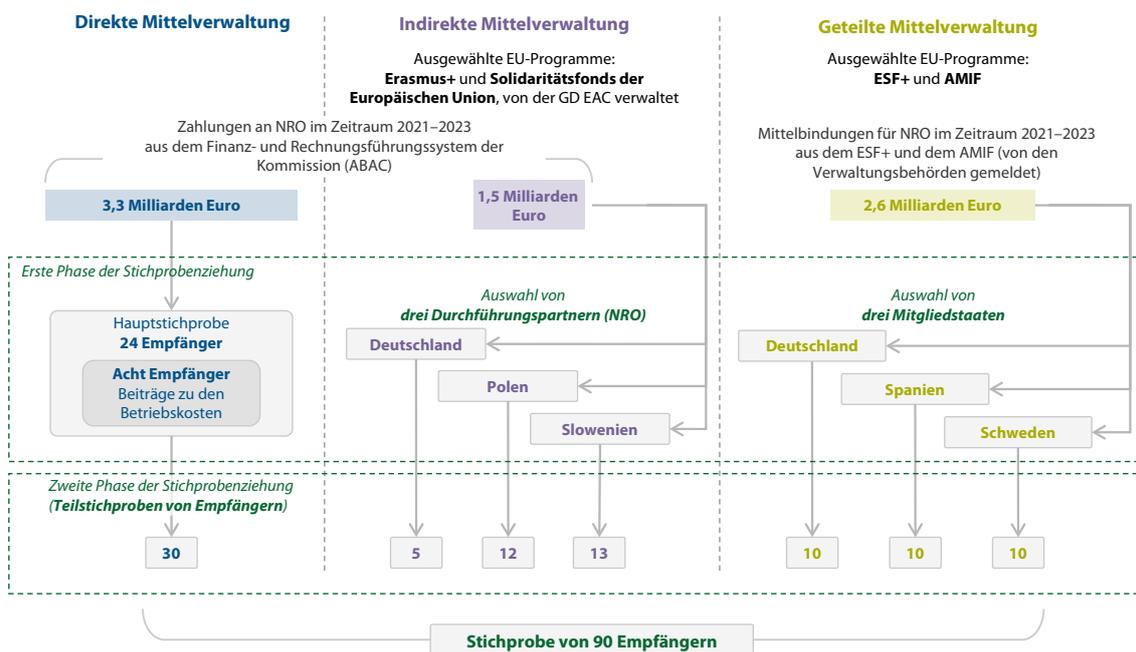
15 Die Maßnahmen der EU im Außenbereich waren nicht Gegenstand der Prüfung, da sie bereits im Bericht des Hofes von 2018 über die Unterstützung von NRO mit EU-Mitteln¹⁰ behandelt und dann 2021¹¹ weiterverfolgt wurden.

16 Der Hof bewertete die Zuverlässigkeit der von der Kommission, ihren Durchführungspartnern und den Behörden der Mitgliedstaaten veröffentlichten Informationen über die Unterstützung von NRO mit EU-Mitteln, indem er sie mit den zugrunde liegenden Daten einer Zufallsstichprobe von 90 Empfängern abglich. **Abbildung 2** enthält Informationen zur Auswahl und Schichtung der Stichprobe. Die Stichprobe des Hofes deckte alle drei Arten der Mittelverwaltung ab, wobei je 30 Empfänger pro Art der Mittelverwaltung untersucht wurden (siehe **Anhang III**). Um die Ansichten der NRO zu den Transparenzanforderungen der EU einzuholen, übermittelte der Hof seiner Stichprobe von Empfängern einen Fragebogen und konsultierte vier weitere NRO bzw. NRO-Verbände. Er bewertete ferner, ob diese Informationen für die Zwecke einer weitergehenden Analyse leicht zu nutzen waren. Des Weiteren bewertete er die wichtigsten Systeme, die von der Kommission, ihren Durchführungspartnern und den Behörden der Mitgliedstaaten zur Erhebung von Informationen über die EU-Förderung insgesamt verwendet werden.

¹⁰ Sonderbericht 35/2018.

¹¹ Bericht zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2021.

Abbildung 2 | Auswahl der Stichprobe des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 17** Um Belege dafür zu erhalten, ob die mittelverwaltenden Stellen in angemessener Weise überprüften, ob die NRO die zentralen Transparenzanforderungen erfüllten (siehe [Anhang II](#)), untersuchte der Hof nicht nur die dafür eingerichteten Verfahren, sondern auch, wie diese Stellen die 90 Empfänger aus seiner Stichprobe kontrollierten. Dabei wurde bewertet, ob die Finanzhilfebeschlüsse auf transparente Weise begründet wurden und vergleichbar viele Informationen für die einzelnen EU-Fonds umfassten. Des Weiteren untersuchte der Hof, ob die Systeme, die von den mittelverwaltenden Stellen eingerichtet wurden, um die Einhaltung der EU-Werte durch die Empfänger zu überprüfen, zuverlässig waren und damit mögliche Verstöße aufgedeckt werden konnten.
- 18** Zur weiteren Ergänzung seiner Arbeit führte der Hof Befragungen mit Bediensteten der Kommission aus der Generaldirektion Haushalt, der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, der Generaldirektion Forschung und Innovation und der Generaldirektion Migration und Inneres sowie mit Bediensteten der CINEA, der EACEA, der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats und der Europäischen Exekutivagentur für Gesundheit und Digitales durch. Darüber hinaus sandte er Fragebögen an nationale und regionale Behörden, um Informationen über EU-Mittel, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung an NRO vergeben wurden, sowie über nationale Transparenzanforderungen und die damit verbundenen Kontrollsysteme zu erhalten.
- 19** Der Hof führte Prüfbesuche in drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien und Schweden) durch. Hauptauswahlkriterium war die Wesentlichkeit der im Zeitraum 2021–2023 in diesen Ländern für NRO gebundenen EU-Mittel, wobei auf eine ausgewogene Analyse

abgezielt wurde. Es kamen ferner Datenanalysetechniken zum Einsatz, anhand deren die einschlägigen Systeme, Datenbanken und Portale, die Finanzinformationen zu den an NRO vergebenen EU-Mitteln enthalten, einer Gegenkontrolle unterzogen wurden.

Anhang II – EU-Rechtsgrundlage für Transparenzanforderungen bei den ausgewählten EU-Programmen

EU-Verordnungen, die Transparenzanforderungen enthalten

Transparenzanforderung	Haushaltsordnung – 2018	Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen	Rechtsgrundlage für andere EU-Programme
Vergabe von Finanzhilfen nach Veröffentlichung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen	Artikel 189	Artikel 49	
Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger sowie anderer Informationen	Artikel 38	Artikel 48	
Sichtbarkeit der EU-Mittel	Artikel 63 Absatz 1, Artikel 154 Absatz 2 und Artikel 201	Artikel 46 und 47	
Bestätigung des Erhalts von EU-Mitteln		Artikel 50	<p>Artikel 21 der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 (LIFE)</p> <p>Artikel 51 der Verordnung (EU) 2021/695 (Horizont Europa)</p> <p>Artikel 25 der Verordnung (EU) 2021/817 (Erasmus+)</p> <p>Artikel 22 der Verordnung (EU) 2021/888 (Europäisches Solidaritätskorps)</p> <p>Artikel 20 der Verordnung (EU) 2021/692 (Bürgerinnen und Bürger,</p>

Transparenzanforderung	Haushaltsordnung – 2018	Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen	Rechtsgrundlage für andere EU-Programme
			Gleichstellung, Rechte und Werte) Artikel 23 der Verordnung (EU) 2021/818 (Kreatives Europa)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang III – Grundlegende Informationen über die in der Stichprobe des Hofes erfassten Einrichtungen

Informationen über die Einrichtungen in der Stichprobe des Hofes, die 14 Länder umfasste

Referenz der Stichprobe	Land	EU-Programm	Finanzhilfebetrag (in Tausend Euro)	Größe (Personalbestand)	Transparenz-Zertifizierung	Transparenzbewertung des Hofes – insgesamt
DM01	ES	Horizont Europa	5 460	groß	nein	80
DM02	ES	Horizont Europa	2 241	groß	nein	65
DM03	BE	Erasmus+	140	klein	nein	60
DM04	BE	Horizont Europa	4 187	klein	nein	5
DM05	FR	Erasmus+	2 220	mittel	nein	50
DM06	SE	CREA	160	klein	nein	55
DM07	AT	Erasmus+	280	<i>nicht verfügbar</i>	nein	65
DM08	DE	Horizont Europa	7 317	groß	nein	60
DM09	BE	CREA	1 153	klein	ja	90
DM10	BE	ESF+	174	klein	nein	40
DM11	DE	Horizont Europa	975	groß	nein	80
DM12	MT	Horizont Europa	1 061	klein	nein	15
DM13	DE	Horizont Europa	8 865	groß	nein	90
DM14	PT	Horizont Europa	1 625	groß	nein	90
DM15	AT	CERV	503	klein	nein	60
DM16	SK	CERV	257	klein	nein	20
DM17	DE	CERV	525	klein	nein	55
DM18	IT	Erasmus+	86	<i>nicht verfügbar</i>	nein	70

Referenz der Stichprobe	Land	EU-Programm	Finanzhilfebetrag (in Tausend Euro)	Größe (Personalbestand)	Transparenz-Zertifizierung	Transparenzbewertung des Hofes – insgesamt
DM19	IT	LIFE	1 580	<i>nicht verfügbar</i>	nein	30
DM20	EL	ISF	283	klein	nein	35
DM21	DE	Euratom	102 000	<i>nicht verfügbar</i>	nein	75
DM22	BE	Erasmus+	125	klein	nein	50
DM23	BE	ESF+	1 023	klein	nein	35
DM24	FR	CREA	255	klein	nein	25
DM25	BE	CREA	483	klein	nein	40
DM26	BE	ESF+	816	klein	nein	55
DM27	SE	ESF+	165	klein	ja	70
DM28	BE	LIFE	700	mittel	nein	75
DM29	DE	LIFE	700	mittel	nein	55
DM30	IL	Horizont Europa	1 300	groß	nein	80
IM01	DE	Erasmus+	213 200	groß	nein	70
IM02	PL	Erasmus+	200 722	groß	nein	60
IM03	SI	Erasmus+	7 665	<i>nicht verfügbar</i>	nein	45
IM04	SI	Erasmus+	151	klein	nein	65
IM05	SI	Erasmus+	23	klein	nein	40
IM06	SI	Erasmus+	60	klein	nein	40
IM07	SI	ESC	28	<i>nicht verfügbar</i>	nein	55
IM08	SI	ESC	7	klein	nein	65
IM09	SI	ESC	28	klein	nein	60
IM10	SI	Erasmus+	44	<i>nicht verfügbar</i>	nein	50
IM11	SI	Erasmus+	120	klein	nein	70
IM12	SI	Erasmus+	10	klein	nein	65
IM13	SI	ESC	48	klein	nein	45
IM14	SI	Erasmus+	309	klein	nein	55
IM15	SI	Erasmus+	29	klein	nein	55

Referenz der Stichprobe	Land	EU-Programm	Finanzhilfebetrag (in Tausend Euro)	Größe (Personalbestand)	Transparenz-Zertifizierung	Transparenzbewertung des Hofes – insgesamt
IM16	PL	Erasmus+	39	klein	nein	30
IM17	PL	Erasmus+	60	klein	nein	5
IM18	PL	ESC	30	klein	nein	45
IM19	PL	Erasmus+	57	klein	nein	50
IM20	PL	Erasmus+	29	klein	nein	45
IM21	PL	Erasmus+	400	klein	nein	85
IM22	PL	Erasmus+	32	klein	nein	60
IM23	PL	Erasmus+	25	klein	nein	45
IM24	PL	Erasmus+	52	klein	nein	50
IM25	PL	Erasmus+	29	klein	nein	45
IM26	PL	Erasmus+	250	klein	nein	65
IM27	DE	Erasmus+	291	<i>nicht verfügbar</i>	nein	35
IM28	DE	Erasmus+	810	<i>nicht verfügbar</i>	nein	60
IM29	DE	Erasmus+	731	<i>nicht verfügbar</i>	nein	70
IM30	DE	Erasmus+	400	klein	nein	45
SM01	DE	AMIF	1 771	mittel	nein	40
SM02	DE	AMIF	9 742	mittel	nein	40
SM03	DE	AMIF	12 142	klein	nein	75
SM04	DE	AMIF	1 922	<i>nicht verfügbar</i>	nein	25
SM05	DE	AMIF	707	groß	nein	65
SM06	DE	ESF+	3 648	<i>nicht verfügbar</i>	nein	50
SM07	DE	ESF+	2 866	groß	ja	60
SM08	DE	ESF+	290	<i>nicht verfügbar</i>	nein	50
SM09	DE	ESF+	23 559	mittel	nein	45
SM10	DE	ESF+	63	<i>nicht verfügbar</i>	nein	55
SM11	ES	AMIF	95	mittel	ja	85

Referenz der Stichprobe	Land	EU-Programm	Finanzhilfebetrag (in Tausend Euro)	Größe (Personalbestand)	Transparenz-Zertifizierung	Transparenzbewertung des Hofes – insgesamt
SM12	ES	AMIF	156	groß	nein	85
SM13	ES	AMIF	49	mittel	ja	80
SM14	ES	AMIF	159	klein	nein	70
SM15	ES	AMIF	84	groß	nein	50
SM16	ES	ESF+	13 591	mittel	nein	75
SM17	ES	ESF+	46 670	groß	nein	80
SM18	ES	ESF+	33 800	mittel	ja	90
SM19	ES	ESF+	18 506	mittel	ja	85
SM20	ES	ESF+	4 000	klein	ja	15
SM21	SE	ESF+	2 253	groß	nein	50
SM22	SE	ESF+	5 512	groß	nein	80
SM23	SE	ESF+	269	groß	nein	50
SM24	SE	ESF+	1 238	mittel	nein	15
SM25	SE	ESF+	1 353	mittel	nein	35
SM26	SE	AMIF	5 536	groß	nein	70
SM27	SE	AMIF	818	groß	nein	50
SM28	SE	AMIF	280	groß	nein	35
SM29	SE	AMIF	5 654	groß	nein	70
SM30	SE	AMIF	1 809	mittel	nein	85

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang IV – Beschreibung der vom Hof angewandten Methodik zur Bewertung der freiwilligen Transparenz von NRO

Im Rahmen seiner Bewertung der in die Stichprobe einbezogenen NRO untersuchte der Hof die Informationen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen nachzuvollziehen, wer hinter einer NRO steht und welchen Tätigkeiten die NRO nachgeht.

Der Hof suchte nach Informationen darüber, wie die NRO arbeiten und wie diese Arbeit (finanziell und personell) durchgeführt wird, sowie nach Informationen über die internen Verfahren, Entscheidungen und erzielten Ergebnisse und inwiefern diese Informationen offen und klar kommuniziert werden, sodass sie für alle interessierten Kreise leicht zugänglich sind.

Die Methodik

Bei der Entwicklung seiner Methodik legte der Hof die [Transparenzstandards](#) des Expertenrats für NRO-Recht der [Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen](#) des Europarats und den Ansatz zweier spanischer Organisationen, der Organisation [CONGE](#) und der Stiftung [Fundación Lealtad](#), zugrunde.

Der Hof unterteilte seine Bewertung in vier Abschnitte, ähnlich der Methode für Transparenz und Governance der Organisation [CONGE](#) (siehe "Leitungsgremium", "Auftrag, Vision und Werte", "soziale Basis und Unterstützung" und "Planung und Berichterstattung"), da damit die wichtigsten geltenden Standards des Europarats abgedeckt werden und für jeden Abschnitt spezifische Fragen formuliert werden können. Der Hof bewertete die öffentlich zugänglichen Informationen für die 90 NRO in seiner Stichprobe und vergab maximal 100 Punkte pro Abschnitt (siehe [Tabelle](#)). Die Gesamtpunktzahl entspricht dem Durchschnitt der in den einzelnen vier Abschnitten erreichten Punkte.

Bewertungsraster des Hofes für freiwillige Transparenzmaßnahmen von NRO

Bereich Frage Maximale Punktzahl		
Leitungsgremium	Kann die Zusammensetzung des Leitungsgremiums eingesehen werden und ist sie öffentlich zugänglich?	30
	Werden Verbindungen/Beziehungen zu anderen Einrichtungen offengelegt?	30
	Kann das Organigramm eingesehen werden und ist es öffentlich zugänglich?	10

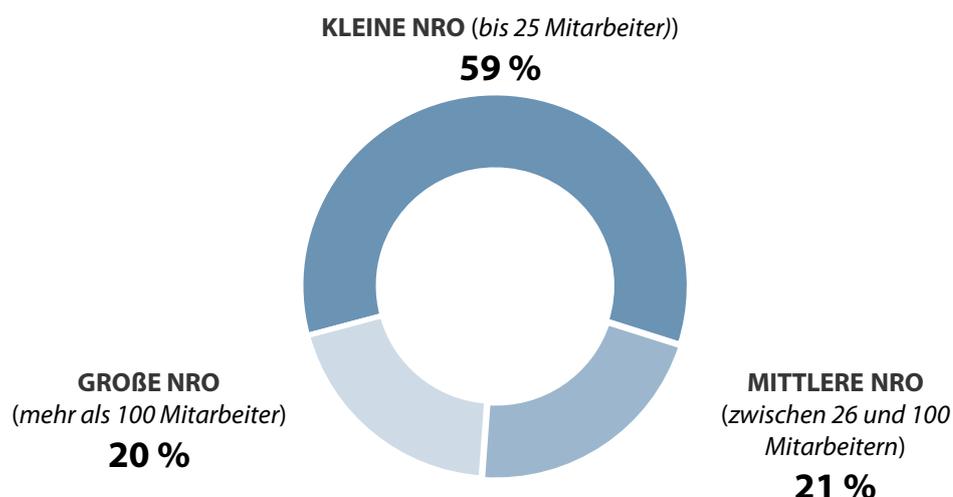
Bereich Frage Maximale Punktzahl		
	Können die Satzung und die einschlägigen Vorschriften eingesehen werden und sind sie öffentlich zugänglich?	30
Auftrag, Vision und Werte	Können die Aufgaben, Visionen und Werte eingesehen werden, sind sie öffentlich zugänglich und stehen sie im Einklang mit den Werten der EU?	75
	Können Informationen über die Historie vorgenommener Änderungen eingesehen werden und sind sie öffentlich zugänglich?	10
	Können (interne oder sonstige einzuhaltende) Verhaltenskodizes eingesehen werden, sind sie öffentlich zugänglich, stehen sie im Einklang mit den Werten der EU und enthalten sie Mechanismen für den ordnungsgemäßen Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten?	15
Soziale Basis und Unterstützung	Wird auf der Website der NRO offengelegt, welche Gruppen und Einrichtungen die Arbeit der NRO formell unterstützen?	25
	Sind quantitative Daten über das Personal der NRO öffentlich zugänglich?	15
	Gibt es eine öffentliche und zugängliche Liste der Netzwerke oder Verbände, denen die NRO angehört?	15
	Gibt es eine einsehbare und öffentlich zugängliche Liste der öffentlichen und privaten juristischen Personen, von denen die NRO Mittel erhält?	10
	Gibt es zugängliche Kanäle, über die Informationen angefordert und Beschwerden über die NRO eingereicht werden können?	15
	Können Informationen über den Sitz der NRO eingesehen werden und sind sie öffentlich verfügbar?	10
	Gibt es eine öffentliche und zugängliche Liste öffentlicher Beihilfen sowie öffentlicher und privater Subventionen?	10
Planung und Berichterstattung	Kann die strategische Planung eingesehen werden und ist sie öffentlich zugänglich?	20
	Können die Jahresabschlüsse der NRO eingesehen werden und sind sie öffentlich zugänglich?	25
	Gibt es einen einsehbaren und öffentlich zugänglichen Tätigkeitsbericht?	15
	Berichtet die NRO über Herkunft und Verwendung der erhaltenen Mittel?	15
	Enthalten die Tätigkeitsberichte Informationen über sämtliche Programme und Projekte?	15
	Ist die Anlagenpolitik der NRO öffentlich zugänglich?	10

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Methode für Transparenz und Governance der Organisation CONGE](#).

Anhang V – Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Bewertung der freiwilligen Transparenz von NRO

Der Hof bewertete eine Stichprobe von Empfängern. *Abbildung 1* enthält Informationen über die Größe der ausgewählten NRO.

Abbildung 1 | Die meisten NRO in der Stichprobe des Hofes sind kleine NRO



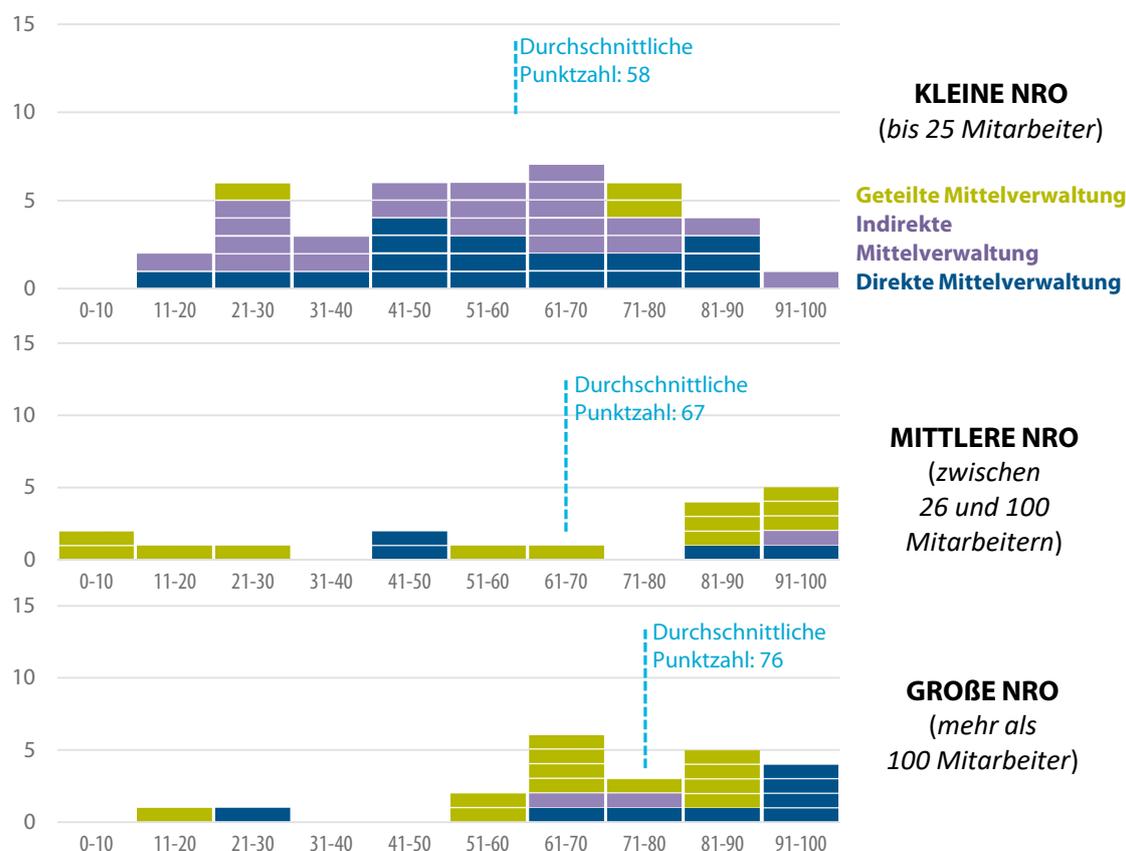
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner bei den NRO durchgeführten Umfrage.

Leitungsgremium

In diesem Abschnitt wurden insgesamt durchschnittlich 65 Punkte und ein Median von 70 Punkten erreicht. Dies ist auf die hohen Punktzahlen einiger NRO, die im Rahmen der direkten oder geteilten Mittelverwaltung gefördert wurden, zurückzuführen. Einige NRO erhielten – unabhängig von ihrer Größe und der Art der Mittelverwaltung – Punktzahlen zwischen 91 und 100 Punkten. Bei kleinen NRO, die vorwiegend im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung gefördert wurden, war die erreichte Punktzahl am niedrigsten.

Die Offenlegung von Informationen über Verbindungen oder Beziehungen zu anderen Einrichtungen und die Vorlage einer Satzung wirkten sich maßgeblich auf die Punktzahl aus.

Abbildung 2 | Transparenzpunkte für den Abschnitt "Leitungsgremium"



Hinweis: Die durchschnittlichen Punktzahlen beziehen sich auf die aus 90 Empfängern bestehende Stichprobe. Die Informationen in den Grafiken beziehen sich auf die 80 NRO, die nach Größe geordnet werden konnten. Jeder kleine horizontale Balken steht für eine NRO.

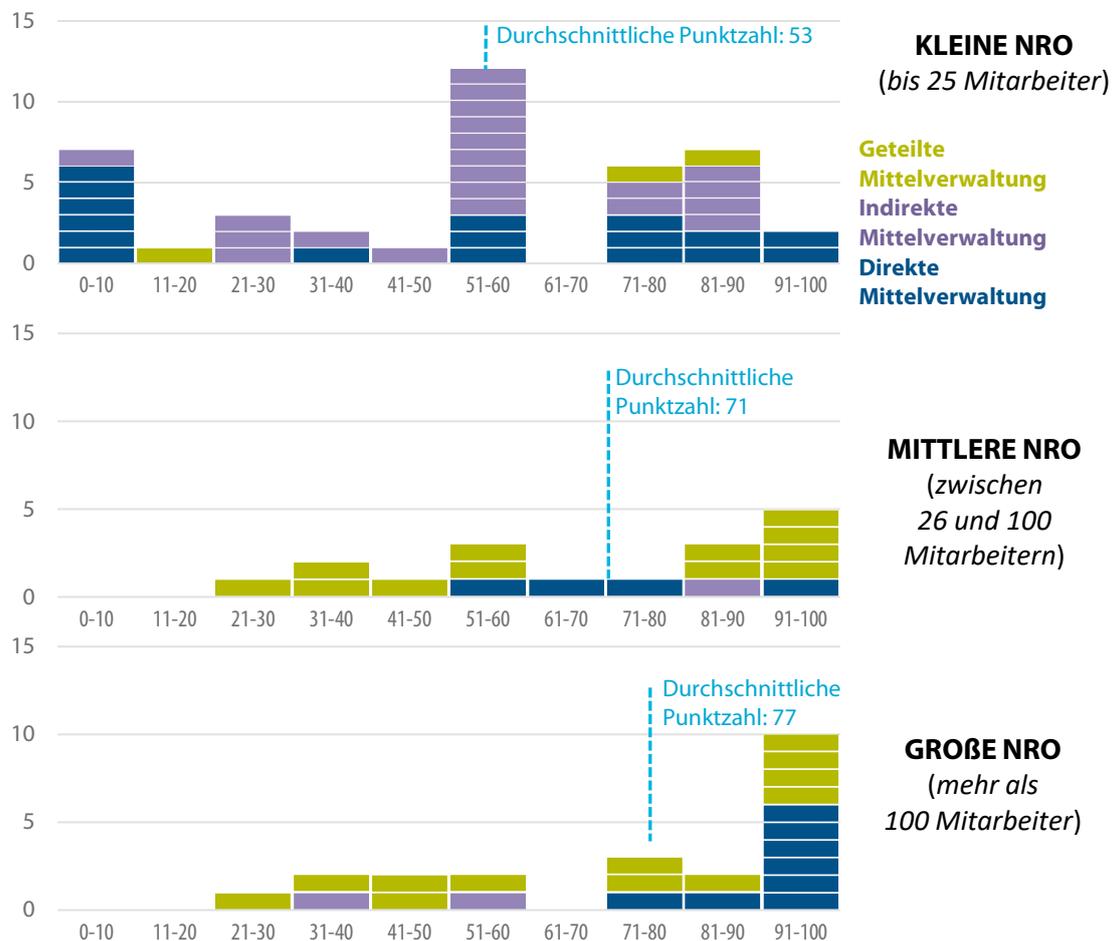
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Auftrag, Vision und Werte

Da Informationen online verfügbar waren, schlug sich dies in einer höheren durchschnittlichen Gesamtpunktzahl und einem höheren Median (64 bzw. 63) nieder. In diesem Abschnitt erreichten acht NRO die Höchstpunktzahl von 100 Punkten (sechs im Rahmen der direkten und zwei im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung geförderte NRO). Kleine NRO erzielten die niedrigsten Punktzahlen, 11 erreichten 30 Punkte oder weniger.

Die eindeutige Angabe des Auftrags, der Vision und der Werte einer NRO waren entscheidend für eine hohe Punktzahl. Eine entsprechende Angabe ermöglicht es nicht nur, die Identität einer NRO festzustellen, sondern auch zu überprüfen, ob die Definition einer NRO erfüllt ist.

Abbildung 3 | Transparenzpunkte für den Abschnitt "Auftrag, Vision und Werte"



Hinweis: Die durchschnittlichen Punktzahlen beziehen sich auf die aus 90 Empfängern bestehende Stichprobe. Die Informationen in den Grafiken beziehen sich auf die 80 NRO, die nach Größe geordnet werden konnten. Jeder kleine horizontale Balken steht für eine NRO.

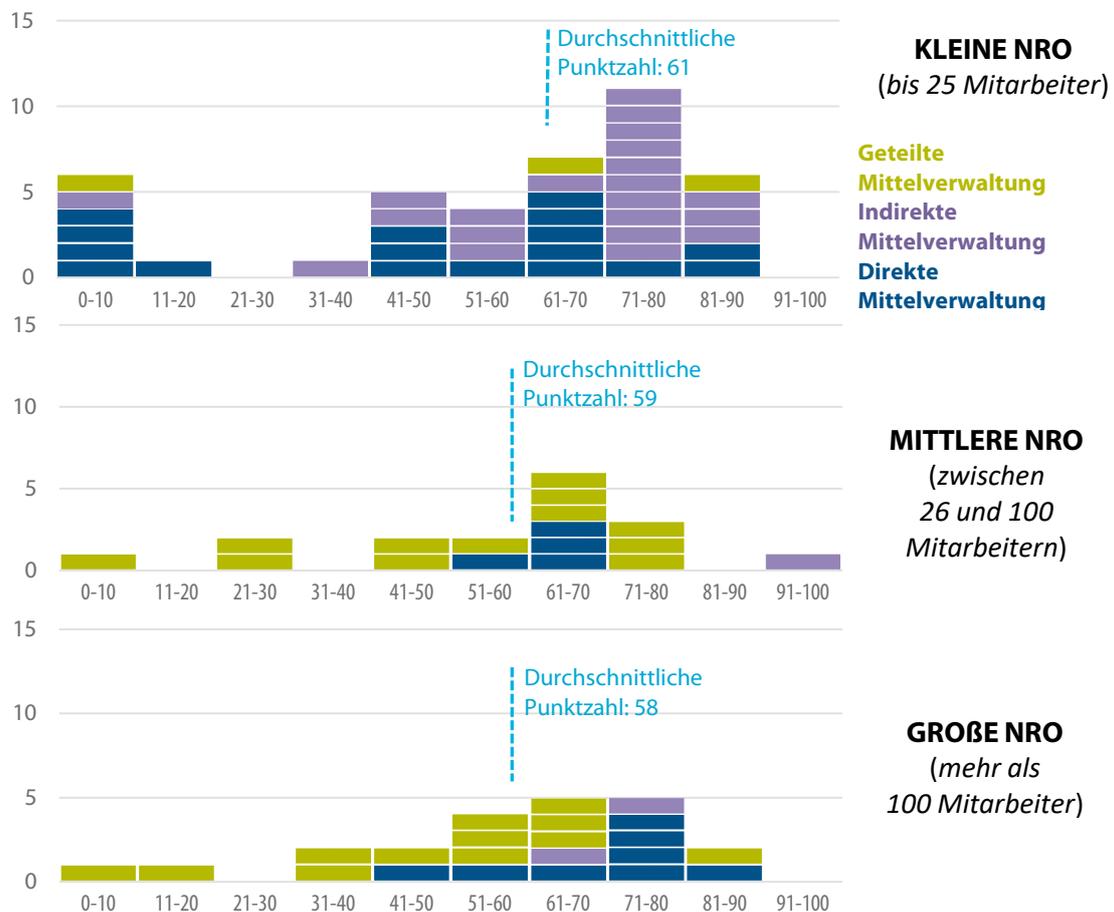
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Soziale Basis und Unterstützung

Die in diesem Abschnitt erreichten unterschiedlichen Punktzahlen machen deutlich, dass die geprüften NRO unterschiedliche Verfahren zur Sicherstellung von Transparenz nutzten. Die meisten der 28 NRO, die mehr als 71 Punkte erreichten – darunter eine NRO mit 100 Punkten –, wurden im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung gefördert (15 NRO). Da 15 NRO 40 Punkte oder weniger erreichten, war der Durchschnittswert (58) niedriger als bei den vorherigen Abschnitten, der Median (65) blieb aber auf vergleichbarem Niveau.

Offenzulegen, wer hinter einer NRO steht – Gruppen/Organisationen, angestellte Mitarbeiter oder Geber – war entscheidend, um eine höhere Punktzahl zu erreichen.

Abbildung 4 | Transparenzpunkte für den Abschnitt "Soziale Basis und Unterstützung"



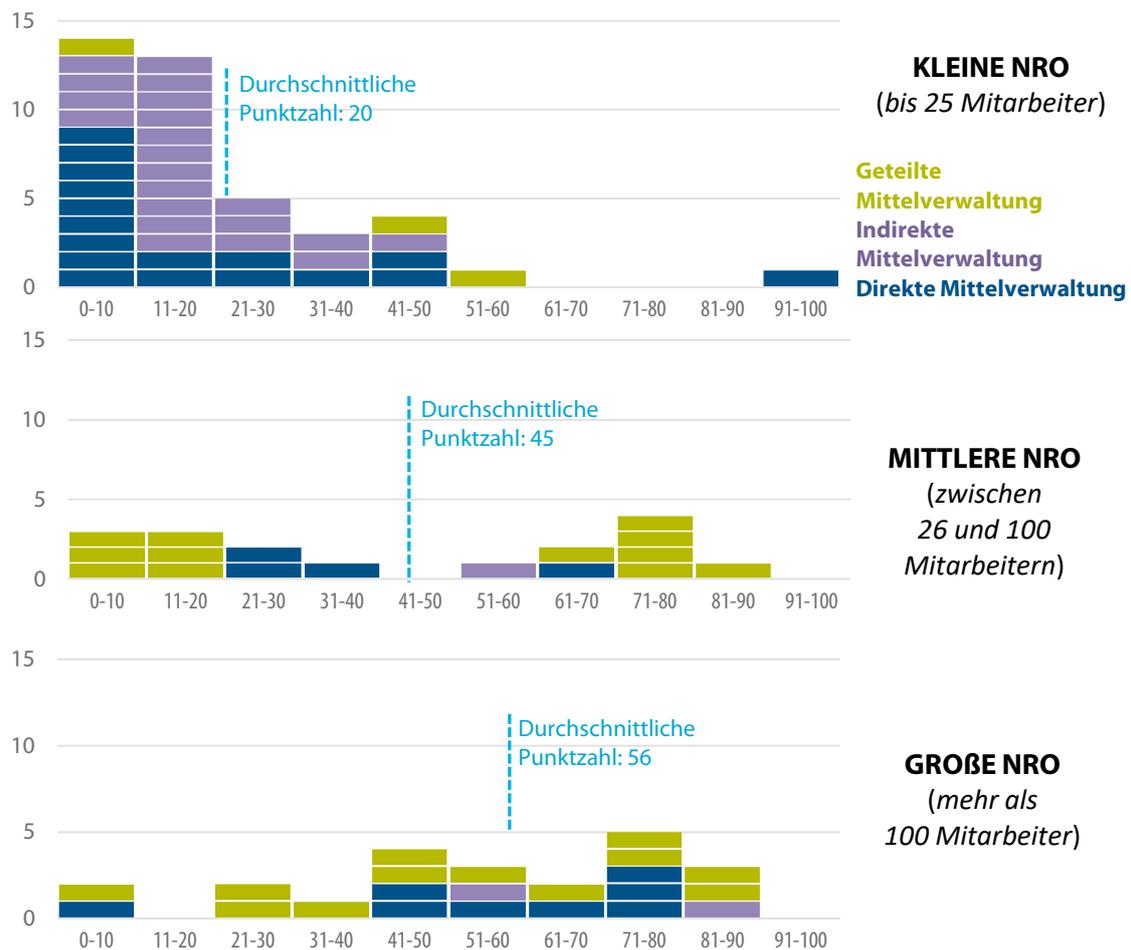
Hinweis: Die durchschnittlichen Punktzahlen beziehen sich auf die aus 90 Empfängern bestehende Stichprobe. Die Informationen in den Grafiken beziehen sich auf die 80 NRO, die nach Größe geordnet werden konnten. Jeder kleine horizontale Balken steht für eine NRO.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Planung und Berichterstattung

In diesem Abschnitt wurden mit einer durchschnittlichen Gesamtpunktzahl von 33 Punkten und einem Median von 25 Punkten die niedrigsten Ergebnisse erzielt, vor allem da 49 NRO 40 Punkte oder weniger und 35 NRO 20 Punkte oder weniger erreichten. Die niedrige durchschnittliche Punktzahl erklärt sich durch das Fehlen öffentlich verfügbarer Jahresabschlüsse, das Fehlen eines Berichts über die Herkunft und Verwendung der Mittel und das Fehlen von Tätigkeitsberichten mit Informationen über alle Programme und Projekte in mehreren der analysierten Fälle.

Abbildung 5 | Transparenzpunkte für den Abschnitt "Planung und Berichterstattung"



Hinweis: Die durchschnittlichen Punktzahlen beziehen sich auf die aus 90 Empfängern bestehende Stichprobe. Die Informationen in den Grafiken beziehen sich auf die 80 NRO, die nach Größe geordnet werden konnten. Jeder kleine horizontale Balken steht für eine NRO.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abkürzungen

AMIF: Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds

CERV: *Citizens, Equality, Rights and Values Programme* (Programm "Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte")

CINEA: Europäische Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt

CONGE: *La Coordinadora de ONG para el desarrollo*

CREA: Programm "Kreatives Europa"

EACEA: Europäische Exekutivagentur für Bildung und Kultur

ESC: Europäisches Solidaritätskorps

ESF+: Europäischer Sozialfonds Plus

EUTR: EU-Transparenzregister

F&T: *Funding & Tenders Portal* (Förder- und Ausschreibungsportal)

FTS: Finanztransparenzsystem

GD EMPL: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

MFR: mehrjähriger Finanzrahmen

NRO: Nichtregierungsorganisation (auch: nichtstaatliche Organisation)

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

PMM: Project Management Module

SEDIA: *Single Electronic Data Interchange Area* (gemeinsamer Bereich für elektronischen Datenaustausch)

Glossar

Beiträge zu den Betriebskosten: finanzielle Unterstützung zur Deckung der Betriebskosten einer Organisation, die ein politisches Ziel der EU verfolgt.

Datenbank: strukturierter, elektronisch gespeicherter Datensatz, der abgefragt und extrahiert werden kann.

Direkte Mittelverwaltung: Verwaltung eines EU-Fonds oder EU-Programms ausschließlich durch die Kommission im Gegensatz zur geteilten oder indirekten Mittelverwaltung.

eGrants: Online-Plattform der Kommission für die Verwaltung von EU-Forschungszuschüssen über ihren gesamten Lebenszyklus.

Europarat: internationale Organisation, der 47 Europäische Länder angehören, zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Europa. Der Europarat ist kein EU-Organ.

Finanzhilfe: Unterstützung aus dem EU-Haushalt zur Deckung von Kosten, die einem Begünstigten für ein förderfähiges Projekt oder Programm entstanden sind. Diese Unterstützung muss in der Regel nicht zurückgezahlt werden.

Geteilte Mittelverwaltung: Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der die Kommission – im Gegensatz zur direkten Mittelverwaltung – einem Mitgliedstaat Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt, wobei sie selbst weiterhin die oberste Verantwortung trägt.

Indirekte Mittelverwaltung: Methode zur Ausführung des EU-Haushaltsplans, bei der die Kommission anderen Einrichtungen (wie Nicht-EU-Staaten und internationalen Organisationen) Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt.

Mittelbindung: Vormerkung von Haushaltsmitteln zur Deckung eines bestimmten Ausgabenpostens, wie eines Vertrags oder einer Finanzhilfvereinbarung. Eine Mittelbindung erfordert zugrunde liegende Mittel für Verpflichtungen.

Transaktion der ersten Ebene: Zahlung/Mittelbindung der Kommission zugunsten eines Empfängers oder Durchführungspartners. Eine spätere Zahlung/Mittelbindung aus diesen Mitteln, die der Empfänger oder der Durchführungspartner an eine andere Organisation (nachgeordneter Empfänger) leistet, wird als "Transaktion der zweiten Ebene" bezeichnet.

Verwaltungsbehörde: von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale (öffentliche oder private) Stelle, die ein mit EU-Mitteln finanziertes Programm verwaltet.

Zivilgesellschaft: Teil der Gesellschaft, der sich von Staat und Wirtschaft unterscheidet und aus Verbänden und anderen Gruppierungen besteht, die im öffentlichen Bereich gemeinsame Interessen vertreten.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-11>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-11>

Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Dr. Laima Liucija Andrikienė, Mitglied des Hofes. Frau Andrikienė wurde unterstützt von ihrem Kabinettschef Tomas Mackevičius und der Attachée Aldona Drėgvaitė, der Leitenden Managerin Margit Spindelegger, dem Leitenden Manager Jindřich Doležal und dem Aufgabenleiter Tomasz Kokot. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem die Prüferin Sara Danif, der Prüfer Anthony Balby und die Prüfungsassistentin Sara Pérez Miguel. Jesús Nieto Muñoz leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Aldona Drėgvaitė, Sara Danif, Tomasz Kokot, Laima Liucija Andrikienė, Tomas Mackevičius, Sara Pérez Miguel und Jindřich Doležal.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-4845-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2056375	QJ-01-25-021-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4846-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/5638417	QJ-01-25-021-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 11/2025](#): "Transparenz der EU-Finanzierung für nichtstaatliche Organisationen: Trotz Fortschritten gibt es noch immer keinen verlässlichen Überblick", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Transparenz bietet den Bürgerinnen und Bürgern die Informationen, die sie brauchen, um die öffentlichen Entscheidungsträger zur Rechenschaft zu ziehen. Nichtregierungsorganisationen (NRO) spielen bei der Politikgestaltung der EU eine wichtige Rolle. Der Hof bewertete die Transparenz der im Rahmen der internen Politikbereiche der EU an NRO vergebenen EU-Mittel. Er stellte fest, dass zwar Verbesserungen erzielt wurden, die Transparenz der an NRO vergebenen EU-Mittel aber dadurch beeinträchtigt war, dass die Einstufung von NRO nicht einheitlich erfolgte und Probleme im Hinblick auf die Qualität der Daten bestanden. Ferner stellte er fest, dass die Kommission und andere Stellen nicht proaktiv überprüften, ob die Empfänger die Werte der EU achten, und dass hinsichtlich der Förderung bestimmter Interessenvertretungstätigkeiten durch die Kommission keine vollständige Transparenz herrschte. Der Hof empfiehlt der Kommission, bei der Einstufung von NRO einheitlich zu verfahren, die Qualität der Daten über EU-Ausgaben zu verbessern und die Achtung der Werte der EU aktiv zu überprüfen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
X: @EUauditors