Europäisches Parlament
2019-2024

Haushaltsausschuss

2023/2122(INI)

18.10.2023

ENTWURF EINES BERICHTS

über Transparenz und Rechenschaftspflicht von aus dem EU-Haushalt finanzierten nichtstaatlichen Organisationen
(2023/2122(INI))

Haushaltsausschuss

Berichterstatter: Markus Pieper

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....3

BEGRÜNDUNG.....16

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu Transparenz und Rechenschaftspflicht von aus dem EU-Haushalt finanzierten nichtstaatlichen Organisationen
(2023/2122(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 2, Artikel 3 und Artikel 11 Absatz 2,

– gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 322 Absatz 1a und Artikel 325 Absatz 4,

– gestützt auf die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012[1] (im Folgenden „Haushaltsordnung“),

– unter Hinweis auf den Vorschlag der Kommission vom 16. Mai 2022 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (COM(2022)0223),

– unter Hinweis auf den Bericht seines Haushaltsausschusses und seines Haushaltskontrollausschusses vom 4. Mai 2023 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013[2],

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik[3],

[1] ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1.
[2] ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187.
[3] ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159.

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 3. Dezember 2020 mit dem Titel „Europäischer Aktionsplan für Demokratie“ (COM(2020)0790),

– unter Hinweis auf den Sonderbericht Nr. 35/2018 des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) vom 18. Dezember 2018 mit dem Titel „Transparenz der von NRO verwendeten EU-Mittel: weitere Anstrengungen erforderlich“,

– unter Hinweis auf die Studie mit dem Titel „Financing of non-governmental organisations (NGOs) from the EU Budget“ (Finanzierung von nichtstaatlichen Organisationen aus dem EU-Haushalt), die am 25. November 2010 von der Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union veröffentlicht wurde[4],

– unter Hinweis auf die Studie mit dem Titel „Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget“ (Demokratische Rechenschaftspflicht und Haushaltskontrolle von aus dem EU-Haushalt finanzierten nichtstaatlichen Organisationen), die am 24. Januar 2017 von der Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union veröffentlicht wurde[5], und ihre anschließende Aktualisierung vom 21. Januar 2019,

– unter Hinweis auf die Studie mit dem Titel „Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory“ (Transparenz und Rechenschaftspflicht der EU-Finanzierung für nichtstaatliche Organisationen, die in EU-Politikbereichen innerhalb der EU tätig sind), die am 28. September 2023 von der Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union veröffentlicht wurde[6] (im Folgenden „Studie zu Transparenz- und Rechenschaft“),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 17. Februar 2022 mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Statut für länderübergreifende Europäische Vereine und Organisationen ohne Erwerbszweck[7],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 10. Mai 2023 mit den Bemerkungen, die fester Bestandteil des Beschlusses über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2021, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen, sind[8],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 10. Mai 2023 mit den Bemerkungen, die fester Bestandteil des Beschlusses über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2021, Einzelplan I

---

[4] Studie – „Financing of Non-governmental Organisations (NGO) from the EU Budget“ (Finanzierung nichtstaatlicher Organisationen aus dem EU-Haushalt), Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung D – Haushaltsfragen, 15. November 2010.
[5] Studie – „Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget“ (Demokratische Rechenschaftspflicht und Haushaltskontrolle von aus dem EU-Haushalt finanzierten nichtstaatlichen Organisationen), Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung D – Haushaltsfragen, 24. Januar 2017.
[6] Studie – „Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory“ (Transparenz und Rechenschaftspflicht der EU-Finanzierung für nichtstaatliche Organisationen, die in EU-Politikbereichen innerhalb der EU tätig sind), Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung D – Haushaltsfragen, 28. September 2023.
[7] ABl. C 342 vom 6.9.2022, S. 225.
[8] Angenommene Texte, P9_TA(2023)0137.

– Europäisches Parlament, sind[9],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 13. Juli 2023 zu dem Thema „Empfehlungen für die Reform der Vorschriften des Europäischen Parlaments zu Transparenz, Integrität, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung“[10],

– unter Hinweis auf operativen Leitlinien der Kommission für Empfänger von EU-Mitteln zur Verwendung des EU-Emblems im Zusammenhang mit EU-Programmen 2021-2027, die im März 2021 veröffentlicht wurden,

– unter Hinweis auf die Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres,

– gestützt auf Artikel 54 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Haushaltskontrollausschusses (A9-0000/2023),

A. in der Erwägung, dass die EU Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen entwickelt hat, um sicherzustellen, dass die an nichtstaatliche Organisationen vergebenen EU-Mittel wirksam, effizient und im Einklang mit den Zielen, Strategien und Finanzvorschriften der EU verwendet werden, die unter anderem in der Haushaltsordnung verankert sind, in der Transparenz als eines ihrer Leitprinzipien für den Haushalt festgelegt ist, wonach die Kommission in geeigneter Weise und rechtzeitig Informationen über EU-Mittel zur Verfügung stellen muss;

B. in der Erwägung, dass die Kommission bislang nur die unmittelbar an nichtstaatliche Organisationen vergebenen Mittel überwacht und darüber Bericht erstattet;

C. in der Erwägung, dass das Finanztransparenzsystem (FTS) der Kommission die wichtigste Quelle öffentlich zugänglicher Daten für die groß angelegte Analyse von Finanzhilfen und Verträgen ist, die unmittelbar von der Kommission verwaltet werden;

D. in der Erwägung, dass aus einer Analyse von FTS-Daten hervorgeht, dass sich der im Jahr 2022 im Rahmen der direkten Mittelverwaltung und aller Programme und Finanzhilfen der Union vertraglich vereinbarte Betrag der Finanzhilfen, die nichtstaatlichen Organisationen aus dem Unionshaushalt gewährt wurden, nach Abzug von Unionsprogrammen im Bereich Bildung und Forschung auf mindestens 2,6 Mrd. EUR belief; in der Erwägung, dass der Gesamtbetrag der nichtstaatlichen Organisationen gewährten Zuschüsse wahrscheinlich höher ist, da der Begriff „nichtstaatliche Organisation“ nicht eindeutig definiert ist und nicht eindeutig zwischen nichtstaatlichen Organisationen und gemeinnützigen Organisationen unterschieden wird[11];

E. in der Erwägung, dass im EU-Transparenzregister unter der Kategorie „Nichtstaatliche Organisationen, Plattformen und Netzwerke u. Ä.“ 3377 Einrichtungen[12] registriert

[9] Angenommene Texte, P9_TA(2023)0138.
[10] Angenommene Texte, P9_TA(2023)0292.
[11] Der Gesamtbetrag der Finanzhilfen, die nichtstaatlichen Organisation im Jahr 2022 aus dem EU-Haushalt gewährt wurden, liegt einer FTS-Analyse zufolge bei etwa 3,7 Mrd. EUR.
[12] Quelle: EU-Transparenzregister, Datenzugriff am 22. September 2023.

sind;

F. in der Erwägung, dass nichtstaatliche Organisationen verpflichtet sind, genaue und transparente Finanzunterlagen zu führen, auch über die Verwendung von EU-Mitteln, da sie ihren Mitgliedern, Gebern, Partnern und Begünstigten Rechenschaft über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen, ihre Finanzierungsquellen, einschließlich EU-Mittel, und die Entscheidungen, die sie im Namen ihrer Interessenträger treffen, Rechenschaft ablegen müssen;

Allgemeine Anmerkungen

1. begrüßt die entscheidende Rolle, die nichtstaatliche Organisationen als Bindeglied zwischen der Zivilgesellschaft und der politischen Entscheidungsfindung in allen Politikbereichen der Union spielen; hebt insbesondere ihre Rolle bei der Ausführung des EU-Haushaltsplans und der Vertretung der Zivilgesellschaft hervor;

2. betont, dass die Bereiche Sozialpolitik, Umweltpolitik und Entwicklungshilfe über private Spenden hinaus auch Unterstützung aus der öffentlichen Hand benötigen;

3. hebt hervor, dass Freiwilligenorganisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft für die tägliche Arbeit, die sie leisten, um anderen in unserer Gesellschaft zu helfen, höchsten Respekt und größte Dankbarkeit verdienen, insbesondere wenn sie beispielsweise Sozialarbeit, kulturelles Engagement, Sporterziehung und Notfallhilfe unterstützen; würdigt die Millionen von Stunden unbezahlter ehrenamtlicher Arbeit, die Tausende von Freiwilligen in ganz Europa Tag für Tag leisten, und bekräftigt, dass diese nichtstaatlichen Freiwilligenorganisationen höchste Anerkennung und Unterstützung verdienen;

4. weist insbesondere auf die entscheidende Rolle hin, die Hilfsorganisationen Tag für Tag bei der Rettung von Leben und der Verbesserung der Lebensverhältnisse spielen, z. B. die Arbeit des Roten Kreuzes oder von Organisationen der freiwilligen Feuerwehr, Notfallmanagementorganisationen, humanitären Hilfsorganisationen und Sozialorganisationen, und betont, wie wichtig es ist, den finanziellen und sonstigen Bedürfnissen dieser Organisationen gerecht zu werden;

5. erkennt die wichtige Rolle an, die nichtstaatliche Organisationen als Eckpfeiler der Gesellschaft in Europa bei der Bereitstellung dringend benötigter Unterstützung für Gemeinschaften in verschiedenen Bereichen spielen, unter anderem in den Bereichen soziale Unterstützung, Bildung, gemeinnützige Arbeit, Integrationsarbeit, Gesundheitsfürsorge für ältere und behinderte Menschen, im Kulturbereich, bei der Säuberung, dem Schutz und der Wiederherstellung der Umwelt, in Forschung und Innovation und in vielen anderen Bereichen;

6. weist darauf hin, dass die Stimmen lokaler, regionaler und nationaler nichtstaatlicher Organisationen im Zuge von Gesetzen und Gesetzgebungsverfahren häufig überhört werden, während gleichzeitig die Prioritäten großer nichtstaatlicher Organisationen bevorzugt behandelt werden und dass die Prioritäten und Bedürfnisse kleinerer lokaler und regionaler nichtstaatlicher Organisationen oft ignoriert oder mit weniger Aufmerksamkeit bedacht werden, obwohl diese kleineren und regionalen Gruppen häufig den Großteil der Arbeit leisten; betont, dass die Arbeit kleiner und regionaler

Organisationen den höchsten Respekt verdient, da sie die wahre Diversität und Vielfalt der Freiwilligenarbeit in ganz Europa repräsentieren;

7. würdigt die entscheidende Rolle nichtstaatlicher Organisationen in der EU und anderswo bei der Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit und der Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie; weist erneut darauf hin, dass nichtstaatliche Organisationen in Ländern mit autoritären oder undemokratischen Regimen häufig die letzte Verteidigungslinie der Demokratie darstellen; betont, wie wichtig eine angemessene EU-Finanzierung für nichtstaatliche Organisationen ist, die in diesen Bereichen tätig sind;

8. ist davon überzeugt, dass öffentliche Transparenz von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, dass nichtstaatliche Organisationen ihre wertvolle Arbeit präsentieren können, anerkannt werden und ihre Glaubwürdigkeit stärken können;

9. ist der Ansicht, dass der als Katargate bezeichnete Fall mutmaßlicher Korruption und die Rolle, die bestimmte nichtstaatliche Organisationen dabei gespielt haben, hätten verhindert werden können, wenn die bestehenden Transparenzanforderungen konsequent durchgesetzt würden und nichtstaatliche Organisationen verpflichtet wären, ihre Finanzierungsquellen und ihre internen Strukturen offenzulegen; stellt mit Besorgnis fest, dass die betreffenden nichtstaatlichen Organisationen seit 2015 EU-Mittel erhalten haben; hält es für nicht hinnehmbar, dass die Verwendung von Mitteln und Überweisungen an andere Organisationen nicht vollständig zurückverfolgt werden können; warnt vor der Gefahr, dass das Geld der EU-Steuerzahler letztlich in korrupten Kreisen verwendet werden könnte; betont, wie wichtig „Transparenz im Hinblick auf die Endbegünstigten“ in Bezug auf EU-Mittel für nichtstaatliche Organisationen ist;

10. weist darauf hin, dass die folgenden Feststellungen und Empfehlungen auf den Schlussfolgerungen der Studie zu Transparenz und Rechenschaftspflicht beruhen und damit weitere Schwachstellen beim Umgang mit EU-Mitteln durch nichtstaatliche Organisationen angegangen werden;

Definition des Begriffs „nichtstaatliche Organisation“

11. bekräftigt die grundlegende Bedeutung des öffentlichen Vertrauens und der Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen; erkennt an, dass die Begriffe, die zur Beschreibung dieser Organisationen verwendet werden, unterschiedlichen rechtlichen und öffentlichen Auslegungen unterliegen;

12. betont, dass es sich bei dem Begriff „nichtstaatliche Organisation“ um einen weit gefassten Oberbegriff handelt, der viele verschiedene Arten von Organisationen umfasst: von großen internationalen Organisationen bis hin zu kleinen regionalen oder lokalen Organisationen, von Organisationen, die überwiegend von Fachleuten geleitet werden, bis hin zu Organisationen, die überwiegend aus Freiwilligen bestehen; hebt hervor, dass auch das Thema, dem sich eine nichtstaatliche Organisationen widmet, und die Art der entsprechenden Umsetzung sehr unterschiedlich sein können, da die Tätigkeit einiger nichtstaatlicher Organisationen bspw. äußerst theoretischer (z. B. die Arbeit einiger Denkfabriken) oder politischer (z. B. nichtstaatliche Organisationen mit politischer Zugehörigkeit) Natur sein kann, während die Tätigkeit anderer Organisationen äußerst praxisorientiert sein kann (z. B. die tägliche Arbeit, die

nichtstaatliche Feuerwehrorganisationen in ganz Europa leisten); betont daher, dass die einzelnen nichtstaatlichen Organisationen bei der Analyse des Grads an Transparenz und Effizienz differenziert betrachtet werden sollten und dass auf EU-Ebene eine bessere Definition nichtstaatlicher Organisationen festgelegt werden sollte;

13. bekräftigt die Forderung nach einer gemeinsamen Definition des Begriffs „nichtstaatliche Organisation“, was bereits in den Empfehlungen aus der Entschließung über die Entlastung der der Kommission von 2021[13] gefordert wurde; fordert eine gemeinsame Definition des Begriffs „nichtstaatliche Organisation“ auf EU-Ebene, insbesondere für nichtstaatliche Organisationen, die EU-Mittel erhalten; ist der Ansicht, dass diese Definition gemeinsame Mindestbedingungen für die Definition einer nichtstaatlichen Organisation enthalten sollte; ist der Ansicht, dass diese Mindestvoraussetzungen die Form einer Organisation, die von ihr verfolgten Ziele, den Grad ihrer formellen oder institutionellen Existenz, die Rechenschaftspflicht ihrer Strukturen gegenüber ihren Mitgliedern oder Gebern, ihr Maß an Unabhängigkeit von der Regierung, anderen Behörden, politischen Parteien oder Handelsorganisationen sowie die kommerziellen oder professionellen Ziele, die sie im Namen ihrer Mitglieder verfolgt, umfassen müssen;

14. hebt die Vorteile hervor, die sich aus der Festlegung einer gemeinsamen Definition für die Zusammenarbeit der EU mit nichtstaatlichen Organisationen ergeben, die direkte beratende, politische und finanzielle Interaktionen umfasst; erkennt an, dass es von Vorteil ist, ein gemeinsames Verständnis dessen zu ermöglichen, was diese Partner in Bezug auf die EU und ihre Einrichtungen in unterschiedlichen Kontexten darstellen, und zwar über die Frage der finanziellen Unterstützung hinaus; ist der Ansicht, dass der Mehrwert einer gemeinsamen EU-weiten Definition in mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und Berechenbarkeit für die EU-Organe, die Mitgliedstaaten, nichtstaatliche Organisationen und die Steuerzahler in der EU liegt;

15. stellt fest, dass die verschiedenen nichtstaatlichen Organisationen, die EU-Mittel erhalten, ein breites Spektrum an Strukturen, Arbeitsweisen, Finanzierungsquellen und Schwerpunktbereichen umfassen, was sich in einer Vielzahl von Projekten niederschlägt, die mit Steuergeldern finanziert werden; stellt fest, dass die Kommission die Begriffe „nichtstaatliche Organisation“ („non-governmental organisation“ – NGO) und „gemeinnützige Organisation“ („not-for-profit organisation“ – NFPO) ohne klare Definition im FTS verwendet; bedauert, dass dies zu einem Mangel an öffentlicher Transparenz bei der Zuweisung und Überwachung von EU-Mitteln führt und zu einem Mangel an Vertrauen der Öffentlichkeit führen könnte;

Kontrolle und Überwachung

16. ist besorgt über Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten, insbesondere in Situationen, in denen nichtstaatliche Organisationen, die Mitglieder verschiedener internationaler Netzwerke oder Plattformen sind, die EU-Mittel erhalten, dem Risiko von Interessenkonflikten, Doppelfinanzierung, Korruption oder Geldwäsche ausgesetzt sind; ist besorgt über den Mangel an öffentlich zugänglichen Daten über Betrugsfälle, an denen nichtstaatliche Organisationen beteiligt sind; fordert das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) auf, diese Daten zusammenzustellen und dem Parlament

[13] Angenommene Texte, P9_TA(2023)0137.

und dem Rechnungshof vorzulegen sowie eine Liste der nichtstaatlichen Organisationen zu erstellen, die gegen das Gesetz verstoßen haben;

17. ist besorgt darüber, dass die Anforderungen in Bezug auf öffentliche Transparenz umgangen werden können, insbesondere wenn Gelder entlang einer Kette weitergeleitet und für die Zwecke anderer Geber verwendet werden; hebt hervor, dass das FTS keine Informationen darüber enthält, wie, auf welcher Grundlage oder zu welchem Zweck die im Rahmen der indirekten und geteilten Mittelverwaltung weitervergebenen EU-Mittel unter nichtstaatlichen Organisationen aufgeteilt werden; hält dies für äußerst problematisch, da große Beträge der Finanzierung im Wege der indirekten und geteilten Mittelverwaltung gebunden werden; fordert die Kommission auf, die Neuzuweisung von Mitteln und ihre Verwendung durch die Endbegünstigten zu überprüfen, indem sie im Einklang mit der jährlichen Berichterstattung der Mitgliedstaaten und der Kommission über die Umsetzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds angemessene Berichterstattungs- und Veröffentlichungspflichten aufstellt;

18. bedauert, dass mächtige Akteure aufgrund mangelnder Transparenz die Möglichkeit erhalten, von der EU finanzierte nichtstaatliche Organisationen in mehreren Mitgliedstaaten zu gründen, zu finanzieren und/oder sich solche Organisationen zunutze zu machen, um, auch durch Desinformation, falsche Narrative zu fördern, offensichtlich um die EU-Politik durch verschiedene Akteure zu beeinflussen, wie dies im Katargate-Skandal der Fall war; betont, dass der EU-Haushalt keinesfalls für Lobbyarbeit gegen die demokratischen Grundsätze und Werte der EU genutzt werden darf; bekräftigt, dass über nichtstaatliche Organisationen ausländische Einflussnahme auf die Politikgestaltung der EU ermöglicht werden kann; fordert die Kommission auf, von nichtstaatlichen Organisationen, die EU-Finanzhilfen erhalten, zu verlangen, dass sie über einen Zeitraum von fünf Jahren detaillierte Angaben zu allen Finanzmitteln veröffentlichen, die sie im Zusammenhang mit von der EU kofinanzierten Projekten aus anderen Quellen erhalten[14];

19. fordert, dass die einzelstaatlichen Vorschriften über Lobbyregister auch die Offenlegung der Geber und ihrer internationalen Finanzketten vorschreiben;

20. weist darauf hin, dass bestimmte Organisationen, die rechtswidrige Aktivitäten ausüben und gegen die Werte der EU verstoßen, in den Mitgliedstaaten registriert sind und dort agieren; ist der Ansicht, dass die einzelstaatlichen Verwaltungen, die näher an den Verhältnissen vor Ort sind, die Verantwortung dafür übernehmen müssen, die erste wirksame Ebene zu sein, die Organisationen, die rechtswidrig agieren und gegen die EU-Vorschriften verstoßen, unterbinden könnte;

21. fordert die einzelstaatlichen Behörden auf, rechtliche und administrative Maßnahmen zu ergreifen, die Maßnahmen auf EU-Ebene erleichtern und es der Kommission ermöglichen, solche Organisationen einfacher und schneller in das Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) aufzunehmen und sie von der EU-Finanzierung auszuschließen; fordert, dass eine solche Anforderung für die Mitgliedstaaten in den Vorschlag für eine Verordnung über nichtstaatliche Organisationen aufgenommen wird;

22. bedauert, dass sich die Veröffentlichung von Daten im FTS mit einer Verzögerung von

[14] Siehe: Studie zu Transparenz und Rechenschaftspflicht, Empfehlung 2.

sechs bis 18 Monaten negativ auf die öffentliche Transparenz auswirkt; fordert die Kommission auf, Informationen über nichtstaatlichen Organisationen gewährte EU-Finanzhilfen spätestens sechs Monate nach der Gewährung der Finanzhilfe zu veröffentlichen[15], einschließlich der aus anderen Quellen wie Stiftungen erhaltenen Mittel; fordert die Kommission auf, Instrumente für die Datenvalidierung zu entwickeln und zu integrieren, damit die Validierung der FTS-Daten automatisch und kontinuierlich durchgeführt wird, schneller erfolgt und weniger Ressourcen verbraucht[16];

23. kritisiert die Situationen, in denen nichtstaatliche Organisationen, die eindeutig und überwiegend von Drittstaaten oder nicht in der EU ansässigen Netzwerken oder Stiftungen finanziert werden und Forschungsarbeiten durchführen, die sich regelmäßig negativ auf die europäische Industrie und die Verkehrsanbieter aus der EU auswirken, aus dem Unionshaushalt in erheblichem Umfang kofinanziert werden; fordert die Kommission nachdrücklich auf, die Geldströme ab dem ersten Geber zurückzuverfolgen, um Schäden für die Wirtschaft der Union zu vermeiden;

24. bedauert, dass die Systeme der Kommission nicht sehr transparent sind und dass ihre Daten voneinander abweichen, was den Abgleich von Informationen aus verschiedenen öffentlich zugänglichen Portalen und Datenbanken der Kommission erschwert, da unterschiedliche Kriterien angewandt werden, um die Begünstigten von Projekten und Finanzhilfen zu ermitteln; empfiehlt der Kommission, harmonisierte Vorschriften festzulegen und den Aufbau und die Funktionen programmspezifischer Datenbanken zu standardisieren;

25. fordert die Kommission auf, in allen Portalen und Datenbanken, auch auf den Websites der Begünstigten, eine einheitliche eindeutige Kennung wie einen eindeutigen Teilnehmerkennungscode und Projektidentifikationsschlüssel zu nutzen, um den Abgleich öffentlich zugänglicher Informationen, die von verschiedenen Systemen und Websites bereitgestellt werden, zu erleichtern; fordert die Kommission auf, allen nichtstaatlichen Organisationen, die Finanzhilfen empfangen, einen Code zur Verfügung zu stellen, mit dem Finanzierungsdaten direkt aus dem Finanztransparenzsystem fünf Jahre lang extrahiert werden können und der Links zu den entsprechenden Projekteinträgen in den Programmdatenbanken der Kommission enthält[17];

26. stellt Unstimmigkeiten in Bezug auf Inhalt und Umfang der auf den Projektwebsites angezeigten Informationen fest und weist auf die mangelnde Klarheit seitens nichtstaatlicher Organisationen in Bezug auf die Verteilung der Finanzhilfen unter den Partnern und die Verbindung zu einschlägigen Datenbanken der Kommission hin; fordert einen proaktiveren Ansatz nichtstaatlicher Organisationen im Hinblick auf öffentliche Transparenz, der über die derzeitigen Mindestanforderungen für EU-Finanzhilfen hinausgeht[18]; fordert eine klarere und systematischere Darstellung der Informationen über nichtstaatliche Organisationen und über die von der Union und aus anderen Quellen erhaltenen Finanzhilfen auf den Websites zu EU-finanzierten Projekten

[15] Siehe: Studie zu Transparenz und Rechenschaftspflicht, Empfehlung 5.
[16] Siehe: Studie zu Transparenz und Rechenschaftspflicht, Empfehlung 7.
[17] Siehe: Studie zu Transparenz und Rechenschaftspflicht, Empfehlung 19.
[18] Siehe: Studie zu Transparenz und Rechenschaftspflicht, Empfehlung 17.

sowohl für spezifische Projekte als auch insgesamt sowie über die Ziele, Ergebnisse und Auswirkungen der Projekte;

27. stellt fest, dass die Qualität und Vollständigkeit der Daten aus dem Finanztransparenzsystem zwar durch die durchgängige Berücksichtigung des eGrants-Systems als gemeinsames Instrument für die Verwaltung von Finanzhilfen und des Registrierungssystems für Antragsteller in allen Kommissionsdienststellen verbessert wurden, dass jedoch größere Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Zuverlässigkeit dieser Daten zu erhöhen; ist besorgt darüber, dass es nach wie vor Mängel in Bezug auf die Kohärenz der bestehenden Transparenzportale und -systeme der Kommission gibt; fordert ferner ein benutzerfreundlicheres Finanztransparenzsystem, das mit dem Transparenz-Register verknüpft ist und mit den Datenbanken der spezifischen Programme kompatibel ist, und betont, dass es Abschlusszahlungen und eine klare Definition des Begriffs „nichtstaatliche Organisation“ umfassen sollte, damit die Begünstigten nach Kategorien ermittelt werden können; fordert die Kommission auf, bis zum 1. Juni 2024 einen Vorschlag für weitere Verwaltungsmaßnahmen auszuarbeiten;

28. begrüßt den Vorschlag der Kommission, auf der Grundlage von Artikel 36 der Haushaltsordnung ein einheitliches, interoperables IT-System für Data Mining und Risikobewertung einzurichten, um die Effizienz der internen Kontrolle des Haushaltsvollzugs zu verbessern; betont, dass dieses System nicht nur die Daten der Empfänger, sondern auch die Daten der wirtschaftlichen Eigentümer gemäß der Richtlinie (EU) 2015/849[19] umfassen muss; fordert, dass dieses System Risikoindikatoren umfasst, die auf Daten aus dem EDES für alle Arten der Mittelverwaltung beruhen;

29. fordert, in den Leitlinien für die Vergabe an externe Sachverständige, auch durch die Fraktionen, stärker zu betonen, dass nur Organisationen förderfähig sind, die mit überprüfbaren Fakten arbeiten; fordert, dass die Empfänger vor der Finanzierung eine entsprechende freiwillige Verpflichtung eingehen und dass die Kommission und der Rechnungshof entsprechende Stichprobenkontrollen durchführen; lehnt jegliche Finanzierung von Organisationen ab, die nachweislich falsche Informationen verbreitet haben und/oder deren Ziele gegen die Grundwerte und anerkannten Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft der Union gerichtet sind;

30. nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission administrative und finanzielle Unterstützung für die Einrichtung von Informationsplattformen für Mitglieder des Europäischen Parlaments und die Öffentlichkeit bereitstellt, fragt sich jedoch in Bezug auf eine Plattform für die Verordnung über die Wiederherstellung der Natur[20], ob der Zeitpunkt der Einrichtung und die mangelnde Überwachung der Zuverlässigkeit der verbreiteten Informationen einen einseitigen parteiischen politischen Einfluss begünstigt haben, wodurch der Eindruck entsteht, dass die Exekutive Lobbyarbeit auf die Legislative

[19] Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73.

[20] „Business and Biodiversity“, Kommission, abgerufen am 29. September 2023.

ausübt, was eine missbräuchliche Verwendung von Steuergeldern darstellen würde; fordert die Kommission auf, den Zeitplan und die Höhe der Geldflüsse im Zusammenhang mit dieser Plattform bis zum 1. Februar 2024 offenzulegen, und fordert den Rechnungshof auf, diesen Fall zu überprüfen und festzulegen, welche Maßnahmen ergriffen werden sollten;

31. stellt fest, dass es in den Organen der Union zu einem Interessenkonflikt kommen könnte, wenn die Legislative von der Exekutive beeinflusst würde; fordert, dass die Kommission, die Agenturen und andere Einrichtungen und Organe der Union verpflichtet werden, ihre Verträge, Vereinbarungen und Arbeitsprogramme mit nichtstaatlichen Organisationen den Mitgliedern des Haushaltskontrollausschusses bis zum 1. Februar 2024 zur Verfügung zu stellen; bedauert, dass mehrfache Anträge des Berichterstatters auf Zugang zu Verträgen zwischen nichtstaatlichen Organisationen und europäischen Agenturen nicht weiterverfolgt wurden und dass ein Antrag über die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses gestellt werden muss; fordert, dass den Mitgliedern des Haushaltskontrollausschusses unverzüglich Zugang zu den Verträgen gewährt wird;

32. stellt fest, dass das gleichzeitige Vorhandensein von Berichterstattungspflichten und Rechnungslegungsverfahren auf nationaler Ebene und Unionsebene zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für nichtstaatliche Organisationen führen kann; fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Berichterstattungspflichten auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten kohärent sind, um eine einfachere Überwachung der Erfüllung der Pflichten, insbesondere für kleinere nichtstaatliche Organisationen, sicherzustellen; fordert die Kommission auf, ein gemeinsames Überwachungssystem zur Ermittlung der Endbegünstigten zu entwickeln, wie dies bereits in der Regionalpolitik der Fall ist; empfiehlt, dass ein solches System auf den Überwachungsgrundsätzen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung beruhen sollte, die für die Mitgliedstaaten der Union gelten;

33. fordert die Kommission auf, eine umfassende Analyse darüber vorzulegen, ob und mit welchen finanziellen Mitteln sie Schulungen für Lobbyisten, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, in Bezug auf die Haushaltsordnung und den Unionshaushalt anbietet; fordert, dass diese Analyse bis zum 1. Februar 2024 mit einer Liste einschlägiger Schulungsveranstaltungen und den Namen der Begünstigten vorgelegt wird; fordert gegebenenfalls, dass der Inhalt der Schulungen veröffentlicht wird; fordert, dass der Inhalt dieser Schulungen den Mitgliedern des Haushaltskontrollausschusses auf Anfrage zur Verfügung gestellt wird;

Transparenz-Register der Union

34. fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass alle Antragsteller oder Begünstigten von Unionsmitteln, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, verpflichtet sind, jährlich die Zahl ihrer Lobbykontakte sowie deren Art und deren finanziellen Wert zu veröffentlichen; bekräftigt in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer umfassenden finanziellen Vorabprüfung dieser Einrichtungen, bevor sie in das Transparenz-Register der Union aufgenommen werden; fordert, dass in allen Ausschusssekretariaten und einschlägigen Verwaltungseinheiten ein Transparenzbeauftragter eingesetzt wird; weist darauf hin, dass gemäß den Leitlinien

für das Transparenz-Register Änderungen der bereitgestellten Daten unverzüglich mitgeteilt werden sollten, in jedem Fall aber innerhalb von drei Monaten; besteht darauf, dass alle Änderungen im Vorstand oder in der Leitung von nichtstaatlichen Organisationen, die Unionsmittel erhalten, auch im Transparenz-Register verzeichnet werden sollten;

35. fordert eine strikte Durchsetzung der Vorschriften für den Zugang zum Parlament und für Einladungen zu parlamentarischen Ausschüssen, die an die Bedingung geknüpft sind, dass jede Organisation von dem neuen Transparenzbeauftragten, der in jedem Ausschusssekretariat eingestellt wird, in das Transparenz-Register eingetragen wird;

36. fordert die Kommission nachdrücklich auf, auf der Grundlage bestehender bewährter Verfahren ein zentralisiertes Zertifizierungssystem für nichtstaatliche Organisationen zu entwickeln, die Unionsmittel beantragen möchten und im Transparenz-Register der Union registriert sind;

37. bedauert das gleichzeitige Vorhandensein unterschiedlicher Offenlegungspflichten für verschiedene Arten von Organisationen im Transparenz-Register; fordert die Kommission auf, allen Arten von Organisationen, die im Transparenz-Register registriert sind, dieselben Offenlegungspflichten aufzuerlegen; stellt fest, dass sie insbesondere verpflichtet werden müssen, ihre Einnahmen und alle ihre Ausgaben für Lobbyarbeit offenzulegen[21];

38. weist auf die Empfehlungen aus dem Entlastungsbeschluss 2021 des Parlaments[22] hin, in dem eine Überarbeitung des Transparenz-Registers der Union und seiner Leitlinien gefordert wird, wonach die Offenlegung von Einzelheiten zu allen Finanzierungsquellen registrierter Organisationen, einschließlich der Anteile an anderen Unternehmen, vorgeschrieben wird und Unionsmittel vom direkten Empfänger bis zum Endbegünstigten rückverfolgbar sein sollten, wenn Mittel entlang einer Kette weitergegeben werden, auch wenn Mittel zwischen nichtstaatlichen Organisationen oder Interessenträgern übertragen werden;

39. fordert alle nichtstaatlichen Organisationen, die Unionsmittel erhalten, auf, im Einklang mit ähnlichen Verpflichtungen für Mitglieder des Europäischen Parlaments alle Treffen mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments, ihren Assistenten oder Vertretern anderer Organe, Einrichtungen oder Agenturen der Union online zu veröffentlichen, wenn diese Treffen im Zusammenhang mit laufenden legislativen Unionsangelegenheiten oder mit Unionsmitteln stehen, die nichtstaatliche Organisationen erhalten oder beantragen; fordert die zuständigen Organe und Einrichtungen der Union auf, die für die Veröffentlichung solcher Treffen erforderlichen Instrumente bereitzustellen;

Verordnung über nichtstaatliche Organisationen

40. bekräftigt seine Forderung in der Entschließung zu der Entlastung der Kommission für 2021[23], bis zum 1. Juni 2024 eine Verordnung über nichtstaatliche Organisationen anzunehmen, die harmonisierte Mindestanforderungen für nichtstaatliche

[21] Siehe: Studie zu Transparenz und Rechenschaftspflicht, Empfehlung 24.3.
[22] Angenommene Texte, P9_TA(2023)0138, Ziffer 74.
[23] Angenommene Texte, P9_TA(2023)0137, Ziffer 20.

Organisationen in allen Einrichtungen der Union sowie eine klare Definition und Kategorisierung der Tätigkeitsbereiche und der Größe nichtstaatlicher Organisationen umfasst und in der die notwendigen Bedingungen für den Erhalt von Unionsmitteln für nichtstaatliche Organisationen festgelegt werden; besteht darauf, dass es eine klare Unterscheidung zwischen regulären nichtstaatlichen Organisationen und gemeinnützigen Organisationen geben sollte; fordert die Kommission auf, vereinfachte Verfahren für kleine nichtstaatliche Organisationen einzuführen;

41. fordert die Kommission auf, bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags für die Verordnung über nichtstaatliche Organisationen dafür zu sorgen, dass wichtige Fragen unter anderem im Zusammenhang mit klaren Definitionen, Drehtüreffekten, Transparenz bei Finanzierungen und Spenden, Bekämpfung von Geldwäsche, Beschränkung ausländischer Einflussnahme, Unabhängigkeit von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme, Meldung von Missständen sowie Transparenz bei der tatsächlichen Führung und Eigentümerschaft hinreichend transparent behandelt werden;

42. bekräftigt seine in der Entschließung zu der Entlastung der Kommission für 2021[24] enthaltene Forderung nach der Erstellung einer öffentlichen schwarzen Liste von nichtstaatlichen Organisationen, die sich an Aktivitäten wie Hetze, Aufstachelung zu Terrorismus, religiösem Extremismus, Unterstützung oder Verherrlichung von Gewalt oder Verbreitung haltloser wissenschaftlicher Aussagen beteiligt oder Unionsmittel missbräuchlich verwendet oder veruntreut haben und in der EDES-Datenbank aufgeführt sind, damit sichergestellt wird, dass sie keinen Zugang zu den Organen und Finanzierungsprogrammen der Union haben; erwartet, dass die Kommission bis spätestens 1. Juli 2024 einen entsprechenden Vorschlag vorlegt;

43. fordert den Rechnungshof auf, im Anschluss an seine Feststellungen aus dem Jahr 2018 einen Sonderbericht zu erstellen, um die internen demokratischen Strukturen nichtstaatlicher Organisationen sowie die direkten und indirekten Zu- und Abflüsse von Unions- und anderen Mitteln zu untersuchen und zu erörtern, inwiefern diese mit den demokratischen Rechten und den Menschenrechten sowie den Werten der Union im Einklang stehen; fordert den Rechnungshof auf, zusätzlich eine umfassende Analyse der Sichtbarkeits- und Transparenzbestimmungen des derzeitigen Rechtsrahmens für das Transparenz-Register der Union und der Haushaltsordnung durchzuführen und die Transparenz des Endbegünstigten und des ersten Geldgebers zu analysieren und weitere Empfehlungen zur Verbesserung abzugeben; erwartet, dass der Rechnungshof diesen Bericht bis zum 1. Dezember 2024 vorlegt, und fordert ihn auf, seinen bestehenden Arbeitsplan erforderlichenfalls anzupassen;

44. fordert die Kommission und den Rechnungshof auf, dem Parlament als Entlastungsbehörde systematisch die Informationen aus den durch sie durchgeführten risikobasierten Vor-Ort-Überprüfungen von nichtstaatlichen Organisationen vorzulegen; fordert die Kommission auf, über die Mindestanforderungen hinauszugehen und die Zahl der von ihr überprüften nichtstaatlichen Organisationen zu erhöhen; besteht darauf, dass solche Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden;

45. bedauert, dass es dem OLAF nicht möglich ist, Informationen über das finanzielle Fehlverhalten einzelner nichtstaatlicher Organisationen zu erhalten; fordert die

[24] Angenommene Texte, P9_TA(2023)0137, Ziffer 19.

Kommission auf, den Zugriffsstatus des OLAF zu verbessern; erwartet, dass die Entwicklung des Überwachungssystems es erleichtert, Organisationen zu ermitteln, die sich eines Fehlverhaltens schuldig gemacht haben, sie zu benennen und zu untersuchen und angemessene Sanktionen zu verhängen;

°

° °

46. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Rechnungshof zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Nichtstaatliche Organisationen (NRO) tragen entscheidend dazu bei, die Zivilgesellschaft in die politische Entscheidungsfindung in allen Politikbereichen der Union einzubinden. Sie spielen auch eine wichtige Rolle bei der Ausführung des Unionshaushaltsplans, entweder, wenn sie Unionsmittel als direkte Begünstigte von Finanzhilfen der Union erhalten, die von der Kommission gewährt werden, oder wenn sie Unionsmittel indirekt von Begünstigten und Partnern erhalten, die in einem Rechtsverhältnis mit der Kommission stehen, und zwar über alle Arten der Mittelverwaltung. Nach den im Finanztransparenzsystem (FTS) der Kommission veröffentlichten Daten belief sich der vertraglich vereinbarte Betrag der Finanzhilfen, der NRO aus dem Unionshaushalt gewährt wurde, nach Abzug von Unionsprogrammen im Bereich Bildung und Forschung im Jahr 2022 auf mindestens 2,6 Mrd. EUR im Rahmen der direkten Mittelverwaltung und aller Programme und Finanzhilfen der Union. Der Gesamtbetrag der den NRO gewährten Zuschüsse dürfte jedoch höher ausfallen (ungefähr 3,7 Mrd. EUR im Jahr 2022), da es keine Definition von NRO gibt und es im FTS keine klare Unterscheidung zwischen NRO und gemeinnützigen Organisationen gibt.

Während Transparenz und Rechenschaftspflicht Grundprinzipien sind, die in den Finanzvorschriften für die Ausführung des Unionshaushaltsplans verankert sind, sowie wichtige Faktoren für das Vertrauen der Öffentlichkeit, zeigt die Analyse des Rahmens für die Ausführung des Unionshaushaltsplans durch nichtstaatliche Organisationen erhebliche Mängel in Bezug auf öffentliche Transparenz und Rechenschaftspflicht auf. Da nur die direkt an NRO vergebenen Mittel der Überwachung und Berichterstattung durch die Kommission unterliegen, sind die Unionsmittel, die in Form einer Untervergabe von Zuschüssen, von Unteraufträgen oder der gemeinsamen Nutzung innerhalb eines Konsortiums neu zugewiesen werden, schwer zurückzuverfolgen und werden nicht auf öffentlichen Websites wie dem FTS veröffentlicht. Infolgedessen wird die Umsetzung von Kontrollmechanismen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Unionsmittel wirksam, effizient und im Einklang mit den Zielen, politischen Maßnahmen und Finanzvorschriften der Union eingesetzt werden, erschwert, bzw. kann sie sogar erfolglos sein.

Um Betrug zu verhindern und zu bekämpfen und sicherzustellen, dass Unionsmittel immer im Sinne der Werte der Union verwendet werden, müssen die Anforderungen an Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit gestärkt werden. Es ist von größter Bedeutung, dafür zu sorgen, dass die vertraglich gebundenen Unionsmittel systematisch und einheitlich über Informations- und Transparenzplattformen auf Unionsebene und auf der Ebene der NRO in den Mitgliedstaaten bis zum Endbegünstigten rückverfolgt werden. Insbesondere sollte das Transparenz-Register der Union die Rückverfolgbarkeit von Finanzierungsquellen, einschließlich Unionsmitteln, ermöglichen und für mehr Transparenz bei registrierten Organisationen sorgen und so dazu beitragen, Fälle wie den Katargate-Skandal zu vermeiden. Darüber hinaus muss die Finanzierung von NRO ab der Quelle transparent sein.

Wie in den Entlastungsbeschlüssen der Vorjahre empfohlen, würde die Annahme einer Verordnung über nichtstaatliche Organisationen, in der unionsweite Mindestanforderungen für NRO (Definition, Zugang zu Finanzmitteln, Offenlegung von Finanzierungsquellen, Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme und außereuropäischer Einflussnahme usw.)

festgelegt werden, einen solideren Rahmen für die Haushaltskontrolle schaffen, der es den NRO ermöglicht, ihre positiven Ergebnisse mit größter Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erzielen.