

Sonderbericht

Transparenz der von NRO verwendeten EU-Mittel: weitere Anstrengungen erforderlich

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

PRÜFUNGSTEAM

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes. Frau Turtelboom wurde unterstützt von ihrem Kabinettchef Dennis Wernerus, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch, dem Aufgabenleiter Roberto Ruiz Ruiz sowie den Prüferinnen und Prüfern Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel und Francesco Zoia Bolzonello. Hannah Critoph leistete sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

INHALT

	Ziffer
Akronyme und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	1 - 7
Das Konzept der NRO	1 - 2
EU-Finanzierung und NRO	3 - 5
Konzept der Transparenz	6 - 7
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8 - 17
Bemerkungen	18 - 62
Die Einstufung von Einrichtungen als NRO durch die Kommission in ihren Systemen ist nicht zuverlässig	18 - 27
In den meisten Fällen hängt die Förderfähigkeit für EU-Finanzmittel nicht vom NRO-Status ab	19 - 20
Die Kommission führt begrenzte Kontrollen der Selbsterklärungen von Einrichtungen als NRO durch, wenn diese in ihrem Rechnungsführungssystem registriert werden	21 - 27
Im Außenbereich war die Auswahl von Projekten unter der Federführung von NRO im Allgemeinen transparent, wies bei der Durchführung durch Dritte jedoch Mängel auf	28 - 39
Die Auswahl von Projekten unter der Federführung von NRO durch die Kommission war im Allgemeinen transparent	28 - 33
Die Weitervergabe von Mitteln an von Dritten ausgewählte NRO war zuweilen nicht transparent	34 - 39
Die Informationen zu den von NRO verwendeten EU-Mitteln werden von der Kommission nicht immer ordnungsgemäß erhoben und überprüft	40 - 49
In den Systemen der Kommission werden nicht immer Informationen zu den von allen Begünstigten eines Vertrags erhaltenen Mitteln erfasst	41 - 42
In Bezug auf Maßnahmen im Außenbereich verfügt die Kommission nicht über umfassende Informationen zu allen unterstützten NRO	43 - 47

Bei der indirekten Mittelverwaltung wurde die Kontrolle der angegebenen Kosten durch die Kommission aufgrund der Tatsache erschwert, dass keine ausreichenden Informationen verfügbar waren.	48 - 49
Informationen zu den von NRO verwendeten EU-Mitteln werden zwar in mehreren Systemen veröffentlicht, die offengelegten Informationen sind jedoch begrenzt	50 - 62
Informationen zu Verträgen mit NRO werden zwar im Finanztransparenzsystem veröffentlicht, sind jedoch unvollständig	51 - 56
Informationen zu humanitärer und Entwicklungshilfe werden im Allgemeinen gemäß den internationalen Transparenzstandards veröffentlicht	57 - 60
Die UN-Einrichtungen veröffentlichten unzureichende Informationen zu den an NRO vergebenen Verträgen	61 - 62
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	63 - 74
Anhang I - Geprüfte Projekte im Rahmen der direkten Mittelverwaltung	
Anhang II - Geprüfte Projekte im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung	
Anhang III - Bewertung der einzelnen Projekte - Überblick	
Antworten der Kommission	

AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

ABAC	Periodengerechtes Rechnungsführungssystem der Kommission <i>(Accrual-based accounting system of the Commission)</i>
CORDIS	Informationsdienst der Gemeinschaft für Forschung und Entwicklung <i>(Community Research and Development Information Service)</i>
CRIS	Gemeinsames RELEX-Informationssystem <i>(Common Relex Information System)</i>
CSO	Organisation der Zivilgesellschaft <i>(Civil society organisation)</i>
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur
EASME	Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen
EDRIS	Europäisches Informationssystem für Katastrophenbewältigung <i>(European Disaster Response Information System).</i>
ERCEA	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
FTS	Finanztransparenzsystem
GD BUDG	Generaldirektion Haushalt
GD DEVCO	Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung
GD EAC	Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur
GD ECHO	Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
GD ENV	Generaldirektion Umwelt
GD NEAR	Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen
GD RTD	Generaldirektion Forschung und Innovation
IATI	<i>International Aid Transparency Initiative</i>
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PADOR	Online-Datenregistrierungssystem potenzieller Antragsteller <i>(Potential Applicant Data Online Registration System)</i>

REA Exekutivagentur für die Forschung
UNICEF Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (*United Nations Children's
Fund*)

ZUSAMMENFASSUNG

- I. Die Kommission führt schätzungsweise 1,7 % des EU-Haushalts und 6,8 % der Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) über NRO durch. In vielen Politikbereichen wie humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe, Umwelt sowie Forschung und Innovation unterstützen NRO die Kommission bei der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von EU-Programmen. Im Zeitraum 2014-2017 hat die Kommission Schätzungen zufolge Unionsmittel in Höhe von 11,3 Milliarden Euro für die Ausführung durch NRO bereitgestellt. Das Europäische Parlament hat wiederholt Interesse an NRO und deren Finanzierung bekundet.
- II. Das Ziel der Prüfung des Hofes bestand darin, die Transparenz der Nichtregierungsorganisationen vertraglich zur Verfügung gestellten EU-Mittel zu bewerten. Der Hof hat bewertet, auf welche Weise die Kommission Einrichtungen als NRO einstuft, wo die von den NRO verwendeten EU-Mittel eingesetzt werden und ob die Kommission diese Informationen auf transparente Weise offengelegt hat. Die Prüfung erstreckte sich auf die wichtigsten Politikbereiche, in denen NRO EU-Mittel ausführen, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf Maßnahmen im Außenbereich lag, dem in dieser Hinsicht größten Bereich.
- III. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Kommission hinsichtlich der Ausführung von EU-Mitteln durch NRO für nicht genügend Transparenz gesorgt hat.
- IV. Angesichts der Tatsache, dass die Zuweisung des NRO-Status im Rechnungsführungssystem der Kommission auf einer Selbsterklärung beruht und die Kommission diesbezüglich nur begrenzte Kontrollen vorgenommen hat, ist die Einstufung einer Einrichtung als NRO nicht verlässlich.
- V. In Bezug auf Maßnahmen im Außenbereich hat der Hof festgestellt, dass die Auswahl von Projekten unter der Federführung von NRO durch die Kommission im Allgemeinen transparent erfolgt. Die Verfahren für die Weitervergabe von Finanzhilfen wurden von den verschiedenen Dienststellen der Kommission jedoch nicht einheitlich angewendet, zudem waren die von UN-Einrichtungen durchgeführten NRO-Auswahlverfahren, die ebenfalls Gegenstand der Prüfung waren, nicht immer transparent.

VI. Die zu den von NRO verwendeten EU-Mitteln erhobenen Informationen sind nicht einheitlich. Insbesondere bei den Maßnahmen im Außenbereich lagen der Kommission keine umfassenden Informationen vor. Dies war vor allem bei Netzwerken internationaler NRO und Projekten im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung der Fall. Bei der indirekten Mittelverwaltung war die Kontrolle der angegebenen Kosten durch die Kommission darüber hinaus durch die Tatsache erschwert, dass keine ausreichenden Informationen verfügbar waren.

VII. Informationen zu den von NRO eingesetzten EU-Mitteln werden zwar in mehreren Systemen veröffentlicht, die offengelegten Informationen sind jedoch begrenzt. Bei den Maßnahmen im Außenbereich hat die Kommission Daten zu humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe im Allgemeinen gemäß den internationalen Transparenzstandards angegeben.

VIII. Die UN-Einrichtungen veröffentlichten die an NRO vergebenen Verträge bei fünf der sechs geprüften Projekte entweder gar nicht oder nur teilweise, und die Kommission prüfte nicht, ob die UN-Einrichtungen diese Anforderung erfüllt hatten.

IX. Auf der Grundlage der Bemerkungen in diesem Bericht hat der Hof eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Transparenz der von NRO verwendeten EU-Mittel formuliert. Der Hof empfiehlt, dass die Kommission

- a) die Zuverlässigkeit der Informationen zu NRO in ihrem Rechnungsführungssystem erhöht,
- b) die Anwendung der Vorschriften und Verfahren in Bezug auf die Weitervergabe von Finanzhilfen an NRO überprüft,
- c) die zu den von NRO verwendeten EU-Mitteln erhobenen Informationen verbessert,
- d) eine einheitliche Methode der Veröffentlichung von Angaben zu den für NRO bereitgestellten Finanzmitteln einführt und überprüft, dass UN-Einrichtungen vollständige und zutreffende Daten zu Verträgen veröffentlichen, die an NRO, die EU-Mittel verwenden, vergeben werden.

EINLEITUNG

Das Konzept der NRO

1. Es besteht zunehmendes Interesse an der Transparenz von NRO und ihrer Finanzierung. So hat das Europäische Parlament bereits eine Reihe von Studien zu dem Thema¹ sowie einen "Entwurf eines Berichts über die Haushaltskontrolle bezüglich der Finanzierung regierungsunabhängiger Organisationen aus dem EU-Haushalt" herausgegeben².
2. Nichtregierungsorganisationen (NRO) kommt beim Vollzug des EU-Haushaltsplans eine wichtige Rolle zu. Die Kommission arbeitet in vielen Politikbereichen der EU mit NRO und weiteren Partnern zusammen, um Programme zu gestalten, umzusetzen und zu überwachen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe, aber auch in anderen Bereichen wie Umwelt, Forschung, Bildung oder Kultur. Allerdings gibt es derzeit auf EU-Ebene keine einheitliche Begriffsbestimmung für NRO (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 - Was ist eine NRO?

Der Begriff "NRO" wird zwar weithin verwendet, es gibt jedoch auf internationaler Ebene keine allgemein anerkannte Begriffsbestimmung³. In der EU wird der NRO-Status in einigen Mitgliedstaaten

-
- ¹ Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments: "*EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*"; Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments: "Finanzielle Rechenschaftspflicht zivilgesellschaftlicher Organisationen", Mai 2015; Fachabteilung des Europäischen Parlaments für Haushaltsfragen: "*Democratic Accountability and Budgetary Control of non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget*", Januar 2017.
 - ² In dem "Entwurf eines Berichts über die Haushaltskontrolle bezüglich der Finanzierung regierungsunabhängiger Organisationen aus dem EU-Haushalt" (2015/2345(INI)) wird der Europäische Rechnungshof aufgefordert, einen Sonderbericht über die Transparenz der EU-Finanzierung regierungsunabhängiger Organisationen zu erstellen.
 - ³ Internationale Organisationen verwenden unterschiedliche Begriffsbestimmungen. So handelt es sich bei einer NRO gemäß der Definition der Vereinten Nationen um eine "nicht gewinnorientierte und auf freiwilliger Arbeit basierende Organisation von Bürgern, die sowohl lokal als auch national oder international organisiert und tätig sein kann" (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

anhand der Rechtsform einer Organisation bestimmt, während er in anderen Mitgliedstaaten von der Art der durchgeführten Tätigkeiten abhängt.

In einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1997 werden fünf Merkmale von NRO herausgestellt⁴. Diese lauten wie folgt: 1) freiwillige Organisationen, die formalisiert oder institutionalisiert sind; 2) sie schütten keine Gewinne aus; 3) sie sind unabhängig von staatlichen Stellen und Behörden; 4) sie werden nicht zum Zwecke der persönlichen Bereicherung geführt; 5) ihre Tätigkeit muss zumindest teilweise auf das Gemeinwohl ausgerichtet sein.

EU-Finanzierung und NRO

3. NRO erhalten die meisten EU-Mittel in ihrer Eigenschaft als an der Durchführung beteiligte Akteure, wenn sie im Namen der Kommission Programme und Projekte durchführen⁵. NRO können auch die Endbegünstigten von EU-Maßnahmen sein, beispielsweise bei Programmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft.

4. Gemäß dem Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) beliefen sich die für die Ausführung durch NRO gebundenen Mittel für den Zeitraum 2014-2017 auf 11,3 Milliarden Euro (siehe **Abbildung 1**). Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um eine Schätzung, wie aus dem Kapitel mit den Bemerkungen des Hofes in diesem Bericht hervorgeht.

⁴ COM(1997) 241 final vom 6.6.1997, "Die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa", Absatz 2.3 Buchstaben a-e.

⁵ Auf maßnahmenbezogene Finanzhilfen entfielen im Zeitraum 2014-2016 95 % der NRO im Rahmen von Verträgen aus dem EU-Gesamthaushalt zur Verfügung gestellten Mittel (6,3 Milliarden Euro von insgesamt 6,6 Milliarden Euro).

Abbildung 1 - Für die Ausführung durch NRO gebundene EU-Mittel im Zeitraum 2014-2017 gemäß Darstellung im Rechnungsführungssystem der Kommission

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) Rubriken und Europäische Entwicklungsfonds	Für NRO gebundene Beträge Zeitraum: 2014-2017 (in Millionen Euro)	Insgesamt gebundene Beträge Zeitraum: 2014-2017 (in Millionen Euro)	Prozentsatz der für NRO gebundenen Beträge
1.1 Intelligentes und integratives Wachstum/Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	4 032	79 909	5,05 %
1.2 Intelligentes und integratives Wachstum/Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	19	209 214	0,01 %
2 Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	248	241 044	0,10 %
3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft	350	12 793	2,74 %
4 Europa in der Welt	5 448	40 978	13,29 %
- Europäische Entwicklungsfonds	1 217	17 833	6,82 %
Insgesamt	11 314	601 771	1,88 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD BUDG.

5. Laut ABAC ist der Großteil der NRO zugewiesenen EU-Mittel für Maßnahmen im Außenbereich vorgesehen. In diesem Bereich erhalten NRO Mittel im Rahmen von Rubrik 4 - Europa in der Welt - des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) und aus den Europäischen Entwicklungsfonds (siehe **Abbildung 1**). Bei den beteiligten Generaldirektionen der Kommission handelt es sich um die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO), die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR), die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO) und den Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 - Für NRO gebundene Mittel nach Kommissionsdienststelle, Zeitraum: 2014-2017

Kommissionsdienststellen	Für NRO gebundene Beträge Zeitraum: 2014-2017 (in Millionen Euro)
GD ECHO	2 904
GD DEVCO	2 768
GD RTD	884
GD EAC	875
ERCEA	824
GD NEAR	783
REA	452
SONSTIGE*	1 824
Insgesamt	11 314

* CNECT, IEEA, INEA, FPI, EACEA, ENV, EMPL, JUST, GROW, HOME, ENER, PHAE, FISMA, SONSTIGE

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD BUDG.

Konzept der Transparenz

6. Transparenz ist eines der Haushaltsgrundsätze, die in der Haushaltsordnung für den EU-Haushalt festgelegt sind. Damit wird die Kommission verpflichtet, in geeigneter Weise und zeitnah Informationen über Empfänger von EU-Mitteln zur Verfügung zu stellen, einschließlich in Fällen, in denen mit diesen Mitteln Maßnahmen unterstützt werden, die von NRO durchgeführt werden⁶. Aus einem breiteren Blickwinkel sollte sich Transparenz auf den gesamten Prozess und alle Ausführungsebenen erstrecken, von der Auswahl von Maßnahmen unter der Federführung von NRO über die Erhebung von Informationen zu diesen Maßnahmen bis hin zu deren Offenlegung.

7. Darüber hinaus ist Transparenz im Außenbereich einer der wesentlichen und seit langem bestehenden Grundsätze, auf denen die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe beruht. Die Verbesserung der Transparenz unter allen beteiligten Interessenträgern trägt zudem dazu bei, die Koordinierung der Geber und die Rechenschaftspflicht aller Begünstigten, einschließlich NRO, zu verbessern (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2 - Transparenz im Außenbereich

Die EU hat sich zu den Transparenzverpflichtungen im Bereich der internationalen Entwicklungshilfe bekannt, namentlich in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005, dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe von 2007, dem Aktionsplan von Accra von 2008 und der Busan-Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit von 2011. Im Vorfeld des Busan-Forums hat der EU-Rat den "Gemeinsamen Standpunkt der EU für die vierte Tagung des Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit" verabschiedet, zu dem auch die EU-Transparenzgarantie gehört⁷.

⁶ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1), Kapitel 8, Artikel 35: "Bekanntmachung von Informationen bezüglich der Empfänger und anderer Informationen".

⁷ Schlussfolgerungen des Rates zum Gemeinsamen Standpunkt der EU für die vierte Tagung des Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, angenommen am 14. November 2011.

Unlängst, im Juni 2017, haben die Kommission und die Mitgliedstaaten ihr Bekenntnis zum Grundsatz der Transparenz im Europäischen Konsens für Entwicklung bekräftigt⁸.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

8. EU-Mittel, die von der Kommission für die Ausführung durch NRO bereitgestellt werden, durchlaufen häufig mehrere Ebenen. Vor diesem Hintergrund besteht insbesondere bei der Auswahl von Antragstellern auf Gewährung von EU-Fördermitteln das Risiko mangelnder Transparenz. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass die der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen zu Höhe und Zweck der Finanzierung von NRO nicht vollständig oder zuverlässig sind, sowie das Risiko, dass nicht alle Arten von NRO gleichbehandelt werden.

9. Das wesentliche Ziel der Prüfung des Hofes bestand darin, die Transparenz der Nichtregierungsorganisationen vertraglich zur Verfügung gestellten EU-Mittel zu bewerten. Hierzu hat der Hof zunächst bewertet, auf welche Weise die Kommission Einrichtungen als NRO einstuft. Anschließend untersuchte der Hof, in welchen Bereichen die von den NRO verwendeten EU-Mittel eingesetzt wurden und ob die Kommission diese Informationen auf transparente Weise offengelegt hat.

10. Ziel war die Beantwortung der folgenden Frage: Werden die NRO gewährten EU-Mittel auf transparente Weise umgesetzt? Um diese Frage zu beantworten, hat der Hof die Hauptprüfungsfrage in die folgenden drei Unterfragen unterteilt:

- i) Ist die Einstufung von Einrichtungen als NRO durch die Kommission zuverlässig?
- ii) Ist die Auswahl der NRO zur Durchführung von EU-finanzierten Maßnahmen im Außenbereich transparent?

⁸ Der Europäische Entwicklungskonsens ist eine gemeinsame Erklärung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, der einen umfassenden gemeinsamen Rahmen für die europäische Entwicklungszusammenarbeit bietet.

- iii) Werden die Informationen zur EU-Finanzierung von NRO von der Kommission ordnungsgemäß erhoben und veröffentlicht?

11. Der Hof prüfte, wie die Kommission NRO in ihren Systemen kennzeichnete (Unterfrage 1). Der Hof untersuchte, ob die Auswahl von NRO transparent war, sowohl in Fällen, in denen die Kommission einen direkten Vertrag mit NRO abgeschlossen hat, als auch in Fällen, wo EU-Mittel weitervergeben wurden (Unterfrage 2). Darüber hinaus hat sich der Hof ein Bild darüber verschafft, ob die Kommission Informationen zu von NRO durchgeführten Maßnahmen erhob, überprüfte und ordnungsgemäß offenlegte (Unterfrage 3).

12. Die Prüfung erstreckte sich auf die Politikbereiche, die in Bezug auf das Volumen der für NRO vorgesehenen Mittel am bedeutendsten sind (siehe **Abbildung 2**); betroffen waren insbesondere die wichtigsten an Maßnahmen im Außenbereich beteiligten Generaldirektionen (GD ECHO, GD DEVCO und GD NEAR) sowie zwei weitere Generaldirektionen, die NRO erhebliche Mittel gewähren: die Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD) und die Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (GD EAC). Die Prüfung erstreckte sich ferner auf die Generaldirektion Umwelt (GD ENV), da diese GD über ein spezifisches Programm für die Bereitstellung von Unterstützung für NRO im Bereich Umwelt und Klimaschutz verfügt. Schließlich wurde auch die Generaldirektion Haushalt (GD BUDG) im Prüfungsumfang berücksichtigt, da sie die Dienststelle ist, die für das Rechnungsführungssystem der Kommission zuständig ist, das für die Berichterstattung zur Finanzierung von NRO verwendet wird.

13. Im Rahmen der Prüfung nahm der Hof Aktenprüfungen vor und führte Gespräche mit mehreren Generaldirektionen der Kommission (GD BUDG, GD DEVCO, GD NEAR, GD ECHO, GD RTD, GD EAC und GD ENV) sowie mit der Exekutivagentur für die Forschung (*Research Executive Agency*, REA), der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (*Education Audio-visual and Culture Executive Agency*, EACEA) und der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (*Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises*, EASME).

14. Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf Maßnahmen im Außenbereich, da hier dem Rechnungsführungssystem der Kommission zufolge die meisten EU-Mittel für NRO

bereitgestellt wurden (siehe **Abbildung 1**). Der Hof überprüfte die Verfahren zur Auswahl der von den NRO durchgeführten Maßnahmen sowie die Instrumente zur Erhebung von Informationen über die NRO-Finanzierung und die anschließende Offenlegung jener Informationen.

15. Im Außenbereich lag der Schwerpunkt der Prüfung in erster Linie auf den seit 2014 gebundenen Mitteln, um die Maßnahmen im laufenden Programmplanungszeitraum zu prüfen. Der Hof untersuchte 14 Projekte, die von NRO unter direkter Mittelverwaltung⁹ (siehe **Anhang I**) durchgeführt wurden, und sechs Projekte, die von UN-Einrichtungen unter indirekter Mittelverwaltung¹⁰ durchgeführt wurden, für die 10 NRO ausgewählt wurden, an die Finanzmittel weitergeben worden waren (siehe **Anhang II**).

16. Diese Projekte wurden in zwei Schritten ausgewählt. In einem ersten Schritt wählte der Hof anhand von Kriterien wie der zuständigen GD, dem Volumen der für NRO vorgesehenen gemeldeten Mittel und der Möglichkeit, einen Prüfbesuch durchzuführen, zwei zu besuchende Länder (Äthiopien und Libanon) aus. In einem zweiten Schritt zog der Hof die Stichprobe der zu prüfenden Projekte anhand der Höhe der Budgets, der erzielten Umsetzungsquote, der Verbreitung der Finanzierungsinstrumente, der verwendeten Mittelverwaltungsmodi und der unterschiedlichen Ausführungsebenen durch NRO.

17. Im Februar 2018 führte der Hof Prüfbesuche in Äthiopien und im Libanon durch. Dort wurden die Außenstellen der GD ECHO, die EU-Delegationen, die Länderbüros mehrerer UN-Organisationen sowie Vertreter internationaler und lokaler NRO, die an der Umsetzung von EU-finanzierten Projekten beteiligt waren, besucht.

⁹ Im Rahmen der direkten Mittelverwaltung ist die Kommission für alle Aufgaben des EU-Haushaltsvollzugs zuständig, die direkt von ihren zentralen Dienststellen, den EU-Delegationen oder über EU-Exekutivagenturen ausgeführt werden.

¹⁰ Im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung betraut die Kommission internationale Organisationen, die Entwicklungsagenturen der EU-Mitgliedstaaten, Partnerländer oder sonstige Einrichtungen mit Haushaltsvollzugsaufgaben.

BEMERKUNGEN

Die Einstufung von Einrichtungen als NRO durch die Kommission in ihren Systemen ist nicht zuverlässig

18. Der Hof prüfte die von den Dienststellen der Kommission befolgten einzelnen Verfahren für die Registrierung von NRO, die für die Ausführung von EU-Mitteln ausgewählt werden können, in ihren Systemen. Der Hof untersuchte, ob es NRO-spezifische Systeme und Programme gab, ob sie sich zwischen den einzelnen im Rahmen der Prüfung besuchten Dienststellen unterschieden, wie sie verwendet wurden, und auf welche Weise Einrichtungen als NRO gekennzeichnet und in den Systemen der Kommission registriert wurden.

In den meisten Fällen hängt die Förderfähigkeit für EU-Finanzmittel nicht vom NRO-Status ab

19. Im Allgemeinen beantragen NRO bei der Kommission Finanzmittel genauso wie andere Organisationen, die von der Kommission verwaltete Mittel verwenden. Dies liegt daran, dass in der für den EU-Haushalt geltenden Haushaltsordnung nicht zwischen Begünstigten mit NRO-Status und anderen Begünstigten unterschieden wird. Darüber hinaus hat die Kommission keine Strategie, die gezielt auf NRO ausgerichtet ist, und ihre Dienststellen verfügen über keine gemeinsamen Kriterien dafür, was eine NRO ausmacht.

20. Nur zwei der geprüften Generaldirektionen verfügen über Programme, die sich ausschließlich an NRO richten:

- Die GD ENV verfügt über ein Aktionsprogramm für Betriebskostenzuschüsse zur Unterstützung europäischer im Bereich Umwelt- und Klimaschutz tätiger NRO. Eine NRO wird in diesem Zusammenhang ¹¹ als juristische Person ohne Erwerbszweck definiert, die sowohl finanziell als auch politisch insbesondere von staatlichen und

¹¹ Siehe die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für Betriebskostenzuschüsse für NRO, die hauptsächlich im Bereich Umwelt- und/oder Klimaschutzmaßnahmen tätig sind (z. B. Aufrufkennungen LIFE-NGO-EASME 2014, LIFE-NGO-FPA-EASME 2017).

öffentlichen Stellen sowie von politischen oder kommerziellen Interessen unabhängig und rechtlich eingetragen ist.

- Die GD ECHO führt die humanitäre Hilfe über eine Reihe von NRO durch, mit denen sie Partnerschaftsrahmenvereinbarungen geschlossen hat. Dabei folgt sie der Definition in der Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates über die humanitäre Hilfe, der zufolge förderfähige NRO in einem Mitgliedstaat nach den in dem betreffenden Staat geltenden Rechtsvorschriften als autonome gemeinnützige Organisationen gegründet worden sein müssen¹².

Die Kommission führt begrenzte Kontrollen der Selbsterklärungen von Einrichtungen als NRO durch, wenn diese in ihrem Rechnungsführungssystem registriert werden

Es gibt bislang kein gemeinsames Registrierungssystem für Antragsteller

21. Antragsteller von EU-Mitteln, einschließlich NRO, müssen sich registrieren, um in den verschiedenen Politikbereichen Finanzmittel beantragen zu können. Die im Rahmen der Prüfung geprüften Generaldirektionen verfügen jedoch noch nicht über ein gemeinsames Registrierungssystem für Antragsteller (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3 - Beispiele für von verschiedenen Kommissionsdienststellen verwendete

Registrierungssysteme für Antragsteller

Die GD DEVCO und die GD NEAR verwenden "PADOR" ("*Potential Applicant Data On-Line Registration*"), ein Online-System, in dem Organisationen, die einen Antrag auf Finanzmittel stellen, sich registrieren und Informationen regelmäßig aktualisieren.

Die GD RTD und die GD EAC nutzen das einheitliche Registrierungssystem (*Unique Registration Facility*, URF), den Registrierungsdienst für die Finanzierung im Rahmen von Programmen wie

¹² Die zweite Voraussetzung für die Förderfähigkeit von NRO im Rahmen dieser Verordnung besteht darin, dass sie ihren Hauptsitz in einem Mitgliedstaat oder in einem Empfängertrittland für Hilfe der EU haben. In Ausnahmefällen darf sich ihr Sitz in einem anderen Drittgeberland befinden.

Erasmus+, Kreatives Europa, Europa für Bürgerinnen und Bürger, EU-Freiwillige für humanitäre Hilfe und Horizont 2020.

In Bezug auf die GD ENV reichen die Antragsteller ihre Vorschläge entweder über das Web-Tool eProposal oder mithilfe von Antragsformularen (für bestimmte Projektarten, einschließlich NRO-Betriebskostenzuschüssen) ein.

22. Da diese Systeme nicht miteinander verbunden sind, müssen die NRO bei jeder GD, mit der sie interagieren, eine gesonderte Registrierung vornehmen.

23. Die Kommission arbeitet derzeit an einem Projekt für einen einheitlichen elektronischen Datenaustauschpunkt (*Single Electronic Data Interchange Area, SEDIA*), der für Antragsteller, Bewerber und Bieter als zentrale Anlaufstelle für die Kommunikation mit den Kommissionsdienststellen fungieren soll. Es soll für die Vergabeverfahren sowohl von Aufträgen als auch Zuschüssen eingesetzt werden.

Die Kommission führt nur begrenzte Kontrollen dazu durch, ob Einrichtungen korrekt als NRO registriert sind

24. Wenn ein registrierter Antragsteller für Finanzmittel erstmals einen Vertrag mit der Kommission eingeht, basieren seine Angaben auf einer Selbsterklärung. Die Kommission prüft die Informationen, die der Antragsteller in den einzelnen Registrierungssystemen zur Verfügung gestellt hat, und erstellt ein Datenblatt für eine juristische Person im ABAC.

25. Im ABAC können juristische Personen als NRO "gekennzeichnet" werden. Um als solche eingestuft zu werden, muss eine Organisation sich bei der Registrierung in einem der Systeme als NRO erklären. Voraussetzung für die Kennzeichnung als NRO ist, dass die juristische Person als private und gemeinnützige Organisation eingestuft wird. Die Validierungsdienste der Kommission überprüfen diese Einstufung. Abgesehen davon wird keine zusätzliche Überprüfung der Qualifikation der Organisation als NRO durchgeführt, es

sei denn, die Generaldirektionen machen dies zu einem Kriterium für die Teilnahme an einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen¹³.

26. Angesichts der Tatsache, dass der NRO-Status nicht überprüft wird, sind die Informationen der Kommission über die für NRO bereitgestellten Mittel unzuverlässig. So handelt es sich im Fall der Rubrik des MFR 1.1 - Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung - bei den größten Begünstigten, die im ABAC als NRO eingestuft werden, in erster Linie um Forschungsinstitute und Hochschulen, sowie um eine Genossenschaft. Diese Arten von Einrichtungen können nicht immer als NRO betrachtet werden. Während die Begriffe NRO und CSO (Organisationen der Zivilgesellschaft, *Civil Society Organisation*) oft synonym verwendet werden, handelt es sich bei NRO um eine Untergruppe von CSO, wobei sich Letztere auf eine breitere Gruppe von Organisationen wie Forschungsinstitute oder Genossenschaften erstrecken¹⁴.

27. Da das Feld NRO im ABAC nicht obligatorisch ist, werden darüber hinaus nicht alle NRO von der Kommission konsequent als solche in ihren Informationssystemen gekennzeichnet. So waren bei zwei der vom Hof geprüften Projekte¹⁵ zwei teilnehmende NRO zwar als NRO im Registrierungssystem der Antragsteller (PADOR) registriert, im ABAC jedoch nicht als solche gekennzeichnet.

¹³ So muss eine NRO gemäß den Leitlinien der GD DEVCO für Antragsteller von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ihre Statuten oder Satzung und entsprechende Belegunterlagen einreichen. Die Bewertungsausschüsse überprüfen, ob die Rechtsdokumente der Art der Einrichtung entsprechen.

¹⁴ In COM(2012) 492 final vom 12.9.2012 "Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen" werden unter anderem Nichtregierungsorganisationen, Glaubensgemeinschaften, Stiftungen, Forschungseinrichtungen, Genossenschaften, Berufs- und Branchenverbände als zivilgesellschaftliche Organisationen eingestuft.

¹⁵ Projekte 7 und 16.

Im Außenbereich war die Auswahl von Projekten unter der Federführung von NRO im Allgemeinen transparent, wies bei der Durchführung durch Dritte jedoch Mängel auf

Die Auswahl von Projekten unter der Federführung von NRO durch die Kommission war im Allgemeinen transparent

28. Der Hof prüfte eine Stichprobe von Projekten unter der Federführung von NRO im Außenbereich, die direkt von der Kommission verwaltet wurden (siehe **Anhang I**). Der Hof hat die Transparenz der Auswahlprozesse bewertet, indem er prüfte, ob die durchgeführten Tätigkeiten und festgelegten Ziele im Einklang mit Strategien standen, ob die Auswahlverfahren zuverlässig und ordnungsgemäß dokumentiert wurden und auf klaren Auswahlkriterien unter geeigneter Nutzung der Vorerfahrung von NRO beruhten. Die Zusammenfassung der Bewertung ist **Anhang III** zu entnehmen.

29. Bei den im Bereich Entwicklungshilfe überprüften Auswahlprozessen handelte es sich überwiegend um Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen¹⁶. Sie entsprachen den Anforderungen der Haushaltsordnung und den Strategien der Kommission, beruhten insgesamt auf klaren Auswahlkriterien, die allen beteiligten Akteuren mitgeteilt wurden, und stellten die gleichberechtigte Behandlung aller Antragsteller sicher.

30. Der Hof stellte fest, dass die geprüften Auswahlprozesse, die in den Jahren 2014, 2015 und 2016 von der GD ECHO durchgeführt worden waren, im Hinblick auf die Transparenz eine Reihe von Mängeln aufwiesen. Die Probleme im Zusammenhang mit der Dokumentation des Auswahlprozesses waren bereits in einem früheren Sonderbericht des Hofes ermittelt worden¹⁷. Die GD ECHO hat infolgedessen Korrekturmaßnahmen ergriffen, aus denen ein Aktionsplan und eine neue zusammenfassende Bewertungsvorlage für das Jahr 2017 hervorgingen. Diese wurde für 2018 zwecks der besseren Darstellung einer spezifischen Bewertung für jedes Auswahlkriterium überarbeitet.

¹⁶ Projekt 4 wurde im Rahmen eines Direktvergabeverfahrens ausgewählt.

¹⁷ Sonderbericht Nr. 15/2016 "Hat die Kommission die humanitäre Hilfe für Bevölkerungsgruppen, die von Konflikten in der afrikanischen Region der Großen Seen betroffen sind, wirksam verwaltet?", Ziffern 27-29 (<https://eca.europa.eu>).

31. Die operative Kapazität der Antragsteller ist eines der Kriterien, die von der GD DEVCO und der GD NEAR bei ihren Auswahlverfahren angewendet werden. Die Bewertungsausschüsse bewerten diese Kapazität auf der Grundlage der von den Antragstellern erklärten Vorerfahrungen, forderten jedoch selten entsprechende Beweise an. Auch die GD ECHO betrachtet die Vorerfahrung als maßgebliches Bewertungskriterium.

32. Die Kommission überprüft nicht immer, ob die Angaben zu den Vorerfahrungen zutreffend sind, da ihre Managementinformationssysteme nicht alle einschlägigen Informationen über die erhaltenen Finanzmittel und die von den NRO durchgeführten Tätigkeiten enthalten. Daher ist der Umfang, in dem diese Informationen für die Auswahl verwendet werden können, eher begrenzt.

33. Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei der Auswahl zweier geprüfter Projekte widersprüchliche und unzutreffende Angaben zu Vorerfahrungen akzeptiert hatte¹⁸.

Die Weitervergabe von Mitteln an von Dritten ausgewählte NRO war zuweilen nicht transparent

34. Der Hof prüfte, wie transparent NRO ausgewählt wurden, wenn die Auswahl nicht direkt von der Kommission getroffen wurde. Zu diesem Zweck wurde geprüft, ob die verschiedenen Dienststellen der Kommission die Verfahren konsequent angewendet haben, damit sichergestellt ist, dass die NRO, an die Finanzhilfen weitergegeben werden, in transparenter Weise ausgewählt werden. Außerdem hat der Hof bewertet, ob ihre Auswahl von NRO dazu beiträgt, die gleichberechtigte Behandlung der Antragsteller sicherzustellen, ob sie ihre bisherigen Erfahrungen genutzt haben, um die Auswahl zu verbessern, und ob sie eine Einschätzung dahin gehend vornahmen, ob die NRO über ausreichende Kapazitäten zur Durchführung der finanzierten Maßnahme verfügen.

¹⁸ Projekte 16 und 17.

Die Verfahren zur Weitervergabe von Finanzhilfen werden von den verschiedenen Dienststellen der Kommission nicht einheitlich angewendet

35. Im Rahmen der direkten Mittelverwaltung besteht bei der Festlegung von Finanzierungsvereinbarungen und Beschlüssen der Kommission mit Auftragnehmern, einschließlich NRO, eine Rechtsbeziehung zwischen den beiden Parteien. In einigen Fällen werden jedoch EU-Mittel an Dritte weitervergeben. Diese Weitervergabe von Finanzhilfen unterliegt bestimmten und transparenten Bedingungen¹⁹, beispielsweise gilt für Beträge, die an einen Dritten ausgezahlt werden können, eine Höchstgrenze von 60 000 Euro, sofern die finanzielle Unterstützung nicht das Hauptziel der Maßnahme ist²⁰.

36. Während die meisten geprüften Dienststellen der Kommission²¹ die allgemeinen Bestimmungen der Haushaltsordnung und die von der GD BUDG erlassenen Leitlinien für Finanzhilfen konsequent anwenden, geht die GD ECHO von einer anderen Auslegung aus. Sie weist darauf hin, dass die spezifischen Bedürfnisse und Merkmale der humanitären Hilfe berücksichtigt werden müssen, und ist daher der Ansicht, dass alle Maßnahmen, die Durchführungspartnern übertragen werden, in erster Linie auf die finanzielle Unterstützung von Dritten ausgerichtet sind. Dies bedeutet, dass diese Dienststelle die Höchstgrenze von 60 000 Euro in der Praxis nicht anwendet, da sie davon ausgeht, dass alle Fälle der Weitervergabe von Finanzhilfen unter die vorstehend genannte Ausnahme fallen.

37. Infolge dieser Auslegung können Finanzhilfen weitervergeben werden, ohne dass die Vertragssumme oder die Anzahl der zusätzlichen Ausführungsebenen begrenzt wird. Das

¹⁹ Gemäß Artikel 137 der Haushaltsordnung und Artikel 210 der Anwendungsbestimmungen.

²⁰ Es ist auf den geänderten Wortlaut dieser Bestimmungen in der Haushaltsordnung von 2018 hinzuweisen. Dort ist in Artikel 204 festgelegt, dass "der Höchstbetrag der finanziellen Unterstützung, die einem Dritten gewährt werden kann [...], nicht mehr als 60 000 Euro betragen darf". Ferner heißt es, dass dieser Schwellenwert überschritten werden kann, "wenn die Ziele der Maßnahme sonst unmöglich oder nur übermäßig schwierig zu erreichen wären".

²¹ Die Generaldirektionen RTD, ENV, EAC, NEAR und DEVCO.

Fehlen solcher Begrenzungen auf Ebene der GD ECHO beeinträchtigt die Transparenz der Weitervergabe von Finanzhilfen.

Die von den UN-Einrichtungen durchgeführten NRO-Auswahlverfahren waren nicht immer transparent

38. Im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung muss eine UN-Einrichtung, die EU-Mittel beantragt, ihre Kapazität zur Finanzverwaltung und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vorweisen, die derjenigen der Kommission entspricht. Ist diese Voraussetzung erfüllt, kann sie ihre Durchführungspartner gemäß seinen eigenen Vorschriften und Verfahren auswählen (Weitervergabe von Finanzhilfen) ²².

39. Der Hof stellte fest, dass die Verfahren der UN-Einrichtungen für die Auswahl von NRO bei der Hälfte der für die Prüfung ausgewählten Projekte im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung (siehe **Anhang II**) nicht transparent waren. Dies war der Fall, obwohl die Kommission sie positiv beurteilt hatte. In diesen drei Fällen²³ erfolgte die Weitervergabe von Finanzhilfen an NRO durch UN-Einrichtungen, ohne dass sie ihre eigenen internen Verfahren befolgten (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Beispiel eines von einem Dritten durchgeführten Auswahlprozesses, der nicht seinen eigenen internen Vorschriften für die Auswahl entsprach

Das Ziel von Projekt 20, das einer UN-Einrichtung übertragen wurde, bestand darin, durch verbesserte Tiergesundheitsdienste in Weidegebieten Äthiopiens die Widerstandsfähigkeit von Weidewirtschaft betreibenden Gemeinschaften zu verbessern. Bestimmte Komponenten dieses Projekts wurden von zwei NRO, an die Finanzhilfen weitergegeben worden waren, durchgeführt. In beiden Fällen erfolgte die Auswahl durch die UN-Einrichtung im Direktvergabeverfahren.

²² Gemäß Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe d der Haushaltsordnung verpflichten sich die betrauten Parteien dazu, "für die Bereitstellung von Mitteln aus dem Haushalt der Union im Wege von Finanzhilfen, Vergabeverfahren und Finanzierungsinstrumenten angemessene Vorschriften und Verfahren anzuwenden". Dies wird durch eine Ex-ante-Bewertung ("Säulenbewertung") überprüft, die von einem unabhängigen Prüfer gemäß den von jeder GD erstellten Leistungsbeschreibungen durchgeführt wird.

²³ Projekte 9, 18 und 20.

Gemäß den internen Richtlinien der UN-Einrichtung kann die Direktvergabe nur unter bestimmten Bedingungen erfolgen. In diesen Fällen wurde die Direktvergabe mit der Bedingung gerechtfertigt, dass die NRO von der Regierung des Begünstigten bereits mit der Erbringung der Dienstleistung beauftragt worden waren. Die NRO unterzeichneten die Umsetzungsvereinbarung jedoch erst mit der Regionalregierung, nachdem die UN-Einrichtung sie ausgewählt hatte. Die Bedingung für die Direktvergabe war daher nicht erfüllt.

Die Informationen zu den von NRO verwendeten EU-Mittel werden von der Kommission nicht immer ordnungsgemäß erhoben und überprüft

40. Der Hof verschaffte sich ein Bild darüber, ob der Kommission bekannt war, auf welche Weise EU-Mittel von NRO verwendet wurden und ob diese Informationen ordnungsgemäß erhoben und überprüft wurden. Hierzu wurde untersucht, ob die Kommission über umfassende Informationen zu allen finanzierten NRO verfügte, einschließlich der durchgeführten Tätigkeiten und der erhaltenen Mittel, und ob geeignete Systeme vorhanden waren, um diese Informationen zu erheben. Darüber hinaus prüfte der Hof, ob diese Informationen es der Kommission ermöglichten, die angegebenen Kosten zu überprüfen.

In den Systemen der Kommission werden nicht immer Informationen zu den von allen Begünstigten eines Vertrags erhaltenen Mitteln erfasst

41. Der Hof stellte fest, dass die geprüften Dienststellen der Kommission Finanzhilfen unter Einsatz verschiedener Systeme verwalteten, in denen Informationen von unterschiedlichem Umfang über die den Begünstigten bereitgestellten Mittel zur Verfügung gestellt wurden (siehe vier Beispiele in **Kasten 5**).

Kasten 5 - In den verschiedenen Systemen der Kommission erhobene Informationen

Das bei der GD RTD verwendete System zur Verwaltung von Finanzhilfen ermöglicht die Erhebung und Verarbeitung von Informationen über die von jedem Teilnehmer erhaltenen Finanzmittel.

In ähnlicher Weise wird in dem bei der EACEA verwendeten System eine Aufschlüsselung der Finanzmittel für alle Teilnehmerorganisationen erfasst, die diese Informationen im Antragsformular angegeben hatten. Das Finanzhilfeverwaltungssystem für Projekte, die von nationalen Agenturen

verwaltet werden, enthält ebenfalls Informationen zu den von jeder Empfängerorganisation erhaltenen Finanzmitteln.

Im Fall der GD ENV ist im System für die Finanzhilfeverwaltung im Rahmen des LIFE-Programms eine Aufschlüsselung der von jedem Partner einer Finanzhilfe mit mehreren Empfängern²⁴ erhaltenen Finanzmittel verfügbar, allerdings nur in Papierform, sodass diese Informationen für eine Analyse und Verarbeitung nicht zur Verfügung stehen.

Die Informationen im System der GD ECHO enthalten eine Aufzeichnung des Haushaltsanteils für jeden Durchführungspartner. Eventuelle weitervergebene Beträge werden in dem System jedoch nicht erfasst.

Die von der GD DEVCO und der GD NEAR verwendete Vorlage für die Finanzberichterstattung ermöglicht die konsolidierte Berichterstattung auf Projektebene mit einer Aufspaltung nach Kostenkategorien. Es gibt jedoch keine Aufschlüsselung der von jedem Begünstigten im Rahmen der Finanzhilfevereinbarung erhaltenen Finanzierung.

42. Daher sind die in den verschiedenen Kommissionssystemen erhobenen Informationen nicht einheitlich und ermöglichen nicht immer die Erfassung der von allen Vertragspartnern erhaltenen Mittel.

In Bezug auf Maßnahmen im Außenbereich verfügt die Kommission nicht über umfassende Informationen zu allen unterstützten NRO

43. Sowohl bei der direkten als auch der indirekten Mittelverwaltung stieß der Hof in seiner Stichprobe auf mehrere Projekte, bei denen die Kommission über unzutreffende Informationen über die verschiedenen Akteure, die die finanzierte Maßnahme umsetzen, verfügte. Dies war vor allem bei Netzwerken von internationalen NRO der Fall, in denen die Systeme der Kommission Informationen über die Struktur der durchführenden Einrichtungen enthielten, die nicht der tatsächlichen Organisation entsprachen.

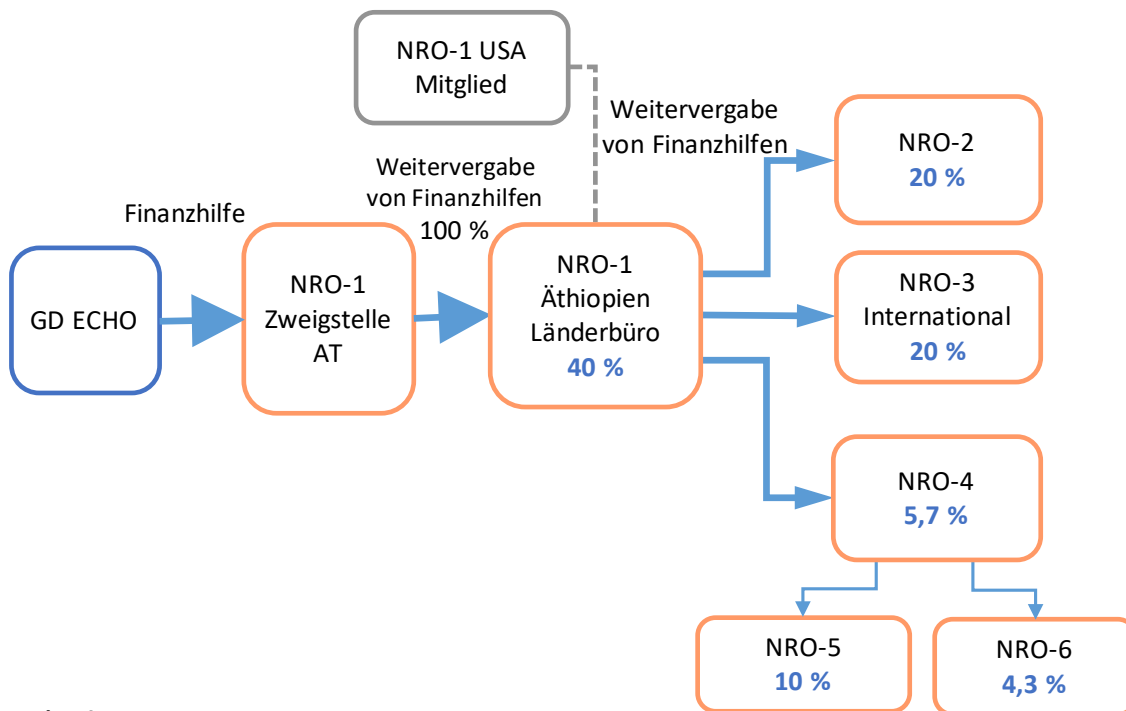
²⁴ Betriebskostenzuschüsse für im Bereich Umwelt- und Klimaschutz tätige NRO richten sich stets an einzelne Begünstigte.

44. Von den 14 geprüften Projekten im Rahmen der direkten Mittelverwaltung wurde die Projektumsetzung bei vier Projekten²⁵ von den NRO, die die Finanzhilfevereinbarungen unterzeichnet hatten, an andere Einrichtungen desselben Netzwerks weitervergeben, ohne dass diese Informationen in den Systemen der Kommission erfasst wurden (siehe **Abbildung 3**).

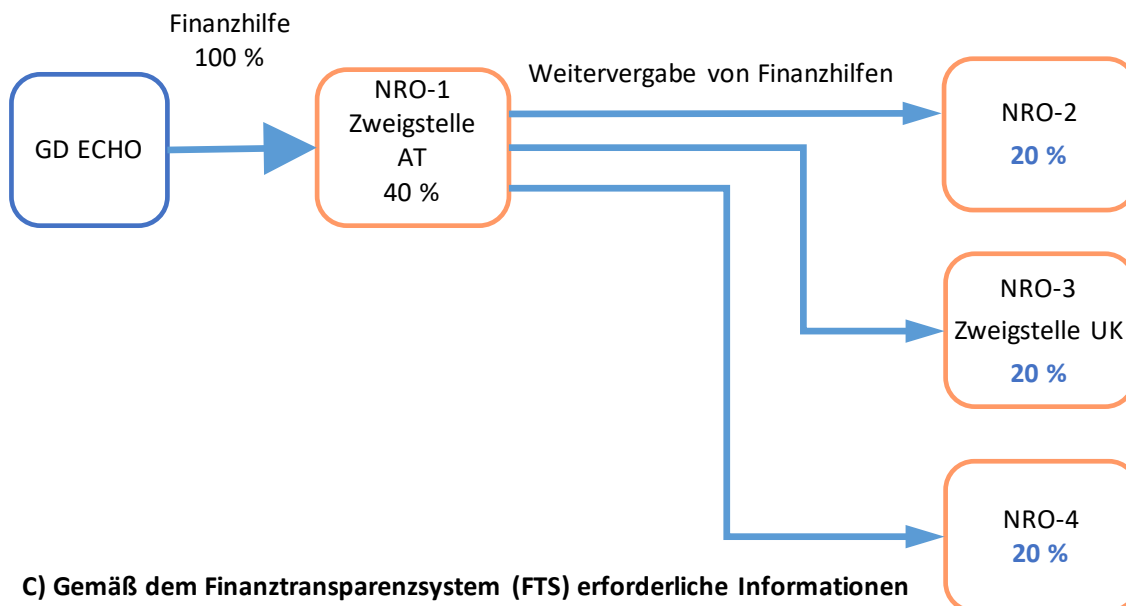
²⁵ Projekte 4, 11, 12 und 13.

Abbildung 3 - Projekt 12 - Beispiel eines Projekts, das mit einem Netzwerk internationaler NRO durchgeführt wurde

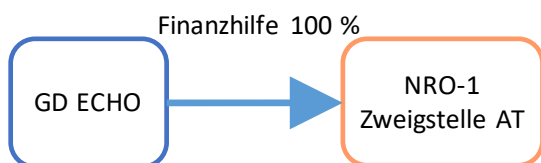
A) Tatsächliche Struktur der Umsetzung



B) Informationen im System der GD ECHO



C) Gemäß dem Finanztransparenzsystem (FTS) erforderliche Informationen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

45. Von diesen 14 Projekten wurde der Hof darüber hinaus auf drei Fälle aufmerksam²⁶, bei denen die Partner in den Systemen der Kommission unübersichtlich gekennzeichnet oder anderen juristischen Personen innerhalb desselben Netzwerks internationaler NRO zugeordnet wurden. Daher waren die verfügbaren Informationen darüber, welche Einrichtungen die Maßnahme umgesetzt hatten und welche Einrichtungen Finanzmittel erhielten, nicht klar.

46. Bei fünf der sechs geprüften Projekte im Modus der indirekten Mittelverwaltung²⁷ war der Hof darüber hinaus nicht in der Lage, anhand der Informationen, die die Kommission von UN-Einrichtungen erhielt, festzustellen, welche Finanzmittel jede NRO im Rahmen der Weitervergabe der Finanzhilfe erhielt oder welche Tätigkeiten sie durchführte (siehe **Anhang III**).

47. Bei zwei dieser fünf Projekte hatte die Kommission zusätzliche Informationen und Klarstellungen von UN-Einrichtungen angefordert. Die Antworten waren allerdings entweder nicht zufriedenstellend oder wurden erst nach mehrfacher Aufforderung übermittelt, nachdem die Projektaktivitäten bereits abgeschlossen waren²⁸.

Bei der indirekten Mittelverwaltung wurde die Kontrolle der angegebenen Kosten durch die Kommission aufgrund der Tatsache erschwert, dass keine ausreichenden Informationen verfügbar waren

48. Bei Projekten, die von der Kommission indirekt verwaltet werden, ist in den Verträgen im Allgemeinen ein Prozentsatz zur Deckung der Gemeinkosten vorgesehen, der bei maximal 7 % festgelegt ist. Der Hof stellte bei fünf²⁹ der sechs geprüften Projekte fest, dass

²⁶ Projekte 11, 12 und 15.

²⁷ Projekte 8, 9, 10, 18 und 19.

²⁸ Projekt 8. Die UN-Einrichtung beantwortete die dritte Aufforderung der GD ECHO nach dem Vor-Ort-Besuch der Prüfer zufriedenstellend.

²⁹ Projekte 8, 9, 18, 19 und 20.

Gemeinkosten für die verschiedenen Ausführungsebenen geltend gemacht wurden: erstens für die beauftragte Einrichtung und zweitens für die NRO im Rahmen der Weitervergabe³⁰.

Kasten 6 - Beispiel für überhöhte indirekte Kosten

Bei Projekt 20 übertrug die UN-Einrichtung im Wege der Untervergabe einige Tätigkeiten an zwei NRO. Der Haushalt der unterzeichneten Vereinbarungen enthielt in beiden Fällen einen Pauschalsatz für die Gemeinkosten in Höhe von 7 %. Diese Gemeinkosten wurden außerdem in die Gesamtsumme der direkten Kosten einbezogen, die die UN-Einrichtung der Kommission gegenüber angab, und als Grundlage für die Berechnung der von ihr beantragten Gemeinkostenpauschale von 7 % verwendet. Dies führte dazu, dass Gemeinkosten für die Kosten der von den NRO durchgeführten Maßnahmen zu hoch berechnet wurden.

49. Aufgrund unzureichender Informationen zu den Kosten, die von NRO im Rahmen der Weitervergabe von Finanzhilfen gemeldet wurden, war die Kommission nicht immer in der Lage, die von allen finanzierten NRO angegebenen Kosten zu überprüfen. Somit wurde die Kommission daran gehindert, mögliche Fälle einer zu hohen Berechnung aufzudecken.

Informationen zu den von NRO verwendeten EU-Mitteln werden zwar in mehreren Systemen veröffentlicht, die offengelegten Informationen sind jedoch begrenzt

50. Der Hof prüfte, ob die Kommission umfassende und aktuelle Informationen zu den NRO für die geprüften Politikbereiche vertraglich zur Verfügung gestellten EU-Mitteln offengelegt hatte. In Bezug auf den Außenbereich untersuchte der Hof, ob die Kommission Informationen zu den von NRO verwendeten EU-Mitteln gemäß den internationalen Transparenzstandards für Entwicklungshilfe veröffentlichte. Darüber hinaus wurde geprüft, ob Dritte angemessene Angaben zu NRO offenlegen, die EU-Mittel im Rahmen der Weitervergabe von Finanzhilfen einsetzen. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich zudem auf

³⁰ Der Hof hat bereits in seinem Sonderbericht Nr. 4/2018 "EU-Hilfe für Myanmar/Birma" auf das Risiko der doppelten Anrechnung der indirekten Kosten bei Projekten unter indirekter Mittelverwaltung, die von durch Dritte ausgewählte NRO durchgeführt werden, hingewiesen. Siehe auch Ziffer 48 des Sonderberichts Nr. 11/2017 des Hofes "Der EU-Treuhandfonds Bêkou für die Zentralafrikanische Republik: trotz einiger Schwachstellen ein hoffnungsvoller Anfang".

die Schlüssigkeit der in den einzelnen Transparenzportalen zu den geprüften Projekten veröffentlichten Daten.

Informationen zu Verträgen mit NRO werden zwar im Finanztransparenzsystem veröffentlicht, sind jedoch unvollständig

51. Jedes Jahr veröffentlicht die Kommission Daten zu den Begünstigten von EU-Mitteln im Rahmen der direkten Mittelverwaltung in allen Politikbereichen in ihrem Finanztransparenzsystem (FTS)³¹ (siehe **Kasten 7**). Die Veröffentlichung von Ex-post-Informationen über Begünstigte von EU-Mitteln im FTS hält die Kommission steht im Einklang mit den Anforderungen der Haushaltsordnung³².

Kasten 7 - Im Finanztransparenzsystem der Kommission verfügbare Informationen

Die Kommission veröffentlichte die folgenden Daten im FTS:

- Begünstigte(r) der Mittel,
- Gegenstand der Ausgabe,
- Standort des Begünstigten,
- Betrag und Art der Ausgaben (lediglich zugesagte Mittel),
- für die Gewährung der Finanzmittel zuständige Dienststelle,
- Teil des EU-Haushalts, aus dem die Mittel bereitgestellt werden,
- Jahr, in dem der Betrag in der Rechnungsführung der Kommission verbucht wurde.

Quelle: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_de

³¹ Finanztransparenzsystem (FTS): http://ec.europa.eu/budget/fts/index_de.htm.

³² Artikel 35 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltplan der Union und Artikel 21 ihrer Anwendungsbestimmungen: "Bekanntmachung von Informationen bezüglich der Empfänger und anderer Informationen".

52. Allerdings liefert das FTS aus den folgenden Gründen keine umfassenden Informationen zur Finanzierung von NRO:

- Es werden keine Informationen zu den tatsächlichen Zahlungen offengelegt,
- die Begünstigtenkategorie "NRO" wurde erst im Jahr 2016 eingeführt und wird nicht einheitlich angewendet, da Kriterien zur Bestimmung von NRO fehlen, und
- Einrichtungen, die Mittel im Rahmen der Weitervergabe von Finanzhilfen erhalten, werden nicht offengelegt.

53. Die Dienststellen der Kommission wenden bei der Offenlegung von Finanzierungen im FTS unterschiedliche Methoden an. Beim Abschluss von Verträgen mit mehreren Begünstigten veröffentlichen die GD RTD, die GD ENV und die GD EAC (über die EACEA) die Namen aller Begünstigten sowie eine Aufschlüsselung der Mittel. Die GD ECHO veröffentlicht den Finanzbetrag und den Namen der NRO, mit der die Kommission die Finanzhilfvereinbarung unterzeichnet hat. Sie legt keine Informationen zu anderen Durchführungspartnern offen, die die Maßnahme ganz oder teilweise durchführen (siehe **Abbildung 3**). Die GD NEAR und die GD DEVCO geben die Namen der NRO, mit denen die Kommission eine Finanzhilfvereinbarung unterzeichnet hat, sowie die Mit Antragsteller an. Die Höhe der Finanzhilfe ist jedoch vollständig an den federführenden Partner gebunden, wobei keine Aufschlüsselung nach Begünstigten erfolgt.

54. Der Hof stellte fest, dass bei allen 14 geprüften Projekten im Rahmen der direkten Mittelverwaltung die im FTS veröffentlichten Beträge mit den in den Finanzhilfvereinbarungen festgelegten Beträgen übereinstimmen. In fünf Fällen³³ waren Angaben zu der Art der Maßnahme oder dem geografischen Standpunkt oder der zuständigen Dienststelle jedoch entweder nicht vorhanden oder unzutreffend.

³³ Projekte 1, 2, 5, 14 und 15.

Zusätzliche Informationen, einschließlich der Ergebnisse, werden auf verschiedenen Transparenzportalen veröffentlicht

55. Neben dem FTS veröffentlicht die Kommission Informationen zu finanzierten Maßnahmen auf verschiedenen Plattformen für die einzelnen Politikbereiche. Beispielsweise gibt die Kommission im Bereich Forschung Informationen zu ihrer Finanzierung über CORDIS bekannt, ein öffentliches Archiv und Portal für EU-finanzierte Forschungsprojekte und deren Ergebnisse³⁴.

56. In Bezug auf Maßnahmen im Außenbereich veröffentlicht die Kommission Informationen zu NRO über eine Reihe von Webportalen für die Transparenz bei der Entwicklungshilfe: *EU Aid Explorer*³⁵, das Europäische Informationssystem für Notfall- und Katastrophenbewältigung (*European Emergency Disaster Response Information System, EDRIS*)³⁶ und den Finanzüberwachungsdienst (*Financial Tracking Service*)³⁷. Insgesamt stimmten die zu den geprüften Projekten veröffentlichten Informationen mit der tatsächlich bereitgestellten Finanzierung überein.

Informationen zu humanitärer und Entwicklungshilfe werden im Allgemeinen gemäß den internationalen Transparenzstandards veröffentlicht

57. Die Kommission meldet Daten zu humanitärer und Entwicklungshilfe, um internationalen Transparenzverpflichtungen im Bereich der Entwicklungshilfe nachzukommen. Sie übermittelt Informationen gemäß internationalen gemeinsamen Standards im Rahmen des

³⁴ Quelle: <https://cordis.europa.eu/>

³⁵ <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>

³⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>

³⁷ <https://fts.unocha.org/> - verwaltet vom Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UNOCHA).

Gläubigermeldeverfahrens der OECD³⁸, des *Forward Spending Survey* der OECD³⁹ und des Registers der *International Aid Transparency Initiative* (IATI)⁴⁰.

Die Kommission veröffentlichte Daten zu humanitärer und Entwicklungshilfe gemäß dem gemeinsamen IATI-Standard, einige der Daten wiesen jedoch Mängel auf

58. Die Kommission veröffentlicht Daten zu humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe gemäß einem gemeinsamen Standardrahmen für die Berichterstattung, der im Rahmen der IATI entwickelt wurde⁴¹, einer globalen Initiative, mit der die Transparenz und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden soll.

59. Insgesamt veröffentlicht die Kommission Daten gemäß dem IATI-Standard. Der Hof stellte jedoch fest, dass die IATI-Datenberichterstattung keine Daten zu EU-Treuhandfonds und Informationen zu den Ergebnissen der finanzierten Projekte enthält⁴².

60. Für die Projekte in der Stichprobe des Hofes hat der Hof die auf dem benutzerfreundlichen IATI-Webportal veröffentlichten Informationen mit den tatsächlichen Daten verglichen. Es wurden zwar für alle geprüften Projekte Informationen veröffentlicht, der Hof stellte jedoch mehrere Fehler in Bezug auf die vertraglich vereinbarten Beträge⁴³, Auszahlungen⁴⁴ und Projektenddaten⁴⁵ fest (siehe **Kasten 8**).

³⁸ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

³⁹ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FSS>

⁴⁰ <https://www.iatiregistry.org/>

⁴¹ IATI wurde im Jahr 2008 nach der dritten Tagung des Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra ins Leben gerufen.

⁴² Die GD DEVCO meldete der IATI im Februar 2018 eine erste Reihe von Ergebnisdaten aus mehr als 700 Projekten.

⁴³ Projekte 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 und 17.

⁴⁴ Projekte 1, 2, 11, 12, 13.

⁴⁵ Projekte 7, 14 und 15.

Kasten 8 - Beispiele für festgestellte Fehler, die auf dem IATI d-Portal veröffentlicht wurden

Bei Projekt 11 waren die in IATI (d-Portal) gemeldeten Beträge unzutreffend. Der Auszahlungsbetrag wurde auf 14 000 000 Euro beziffert, tatsächlich müsste die korrekte Zahl jedoch 11 200 000 Euro lauten, da die endgültige Zahlung noch nicht geleistet wurde (Stand: 2. März 2018).

Bei Projekt 15 betrug der im IATI d-Portal veröffentlichte Auftragswert null, während sich der tatsächliche vertraglich vereinbarte Betrag auf 2 000 000 Euro belief. Darüber hinaus war das Enddatum des Projekts nicht korrekt, da es nach einer dreimonatigen Verlängerung nicht aktualisiert worden war.

Die UN-Einrichtungen veröffentlichten unzureichende Informationen zu den an NRO vergebenen Verträgen

61. Im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung beauftragt die Kommission Dritte mit der Umsetzung von Projekten. In diesen Fällen liegt es in der Verantwortung der beauftragten Einrichtung, die mit EU-Mitteln gewährten Finanzhilfen offenzulegen⁴⁶.

62. Der Hof hat die Daten überprüft, die die beauftragten UN-Einrichtungen zu den sechs Projekten der Stichprobe mit indirekter Mittelverwaltung veröffentlicht hatten (siehe **Anhang II**). Der Hof stellte fest, dass die UN-Einrichtungen in fünf Fällen Informationen zu den Finanzhilfen, die Nichtregierungsorganisationen mit EU-Mitteln gewährt wurden, entweder gar nicht⁴⁷ oder nur teilweise⁴⁸ veröffentlicht haben (siehe **Kasten 9**). Darüber hinaus hat die Kommission nicht überprüft, ob die UN-Einrichtungen diese Anforderung erfüllt hatten.

⁴⁶ Gemäß den allgemeinen Bedingungen für Vereinbarungen, die zwischen der Kommission und den beauftragten Einrichtungen unterzeichnet wurden, sind diese verpflichtet, auf ihrer Website oder in ihren Systemen detaillierte Informationen zu den von der EU finanzierten Finanzhilfen zu veröffentlichen. Sie müssen den Titel des Vertrags/Projekts, dessen Art und Zweck, Name und Standort des Finanzhilfeempfängers sowie den vertraglich vereinbarten Betrag offenlegen. Bei von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen werden die Informationen gemäß den Vorschriften der beauftragten Einrichtung veröffentlicht.

⁴⁷ Projekte 9, 18 und 20.

⁴⁸ Projekte 8 und 19.

Kasten 9 - Beispiele für UN-Einrichtungen, die keine Informationen zu EU-Mitteln veröffentlichen, die an NRO weitervergeben werden

Die Kommission beauftragte eine UN-Einrichtung mit der Umsetzung des Projekts 18 betreffend Geldbeihilfen und die Feststellung von Flüchtlingen in Äthiopien. Die UN-Einrichtung vergab daraufhin einige Tätigkeiten an eine NRO weiter, veröffentlichte auf ihrer Website jedoch keine Informationen über diese Weitervergabe.

In Äthiopien hat die Kommission die Umsetzung des Projekts 19 zur Unterstützung der Wiedereingliederung von Opfern des Menschenhandels einer UN-Einrichtung übertragen. Einige der Projektaktivitäten wurden von zwei lokalen NRO durchgeführt. Die UN-Einrichtung veröffentlichte auf ihrer Website nur begrenzte Informationen zu den mit diesen NRO unterzeichneten Verträgen und gab die vertraglich vereinbarten Beträge nicht bekannt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

63. Im Rahmen der Prüfung des Hofes wurde untersucht, ob die NRO gewährten EU-Mittel auf transparente Weise umgesetzt wurden. Hierzu wurde auch beurteilt, ob die Einstufung von Einrichtungen als NRO durch die Kommission zuverlässig war und die Auswahl von NRO, die EU-finanzierte Maßnahmen durchführen, transparent erfolgte. Der Hof überprüfte darüber hinaus, ob Informationen zu NRO ordnungsgemäß erhoben, kontrolliert und offengelegt wurden. Die Prüfung erstreckte sich auf die wichtigsten Politikbereiche, in denen NRO EU-Mittel ausführen, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf dem größten Finanzierungsbereich, namentlich dem Außenbereich, lag.

64. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Kommission hinsichtlich der Ausführung von EU-Mitteln durch NRO für nicht genügend Transparenz gesorgt hat.

65. In den meisten Fällen hängt die Förderfähigkeit für EU-Finanzmittel nicht vom NRO-Status ab. Die Einstufung einer Einrichtung als NRO ist angesichts der Tatsache, dass die Zuweisung des NRO-Status im Rechnungsführungssystem der Kommission auf einer Selbsterklärung beruht und die Kommission diesbezüglich nur begrenzte Kontrollen vorgenommen hat, nicht verlässlich (siehe **Ziffern 18-27**).

66. Es gab kein kommissionsweites System für die Registrierung von Antragstellern auf Gewährung von EU-Fördermitteln. Darüber hinaus waren die einzelnen Systeme, die für die Registrierung von Antragstellern auf Gewährung von EU-Fördermitteln, wie unter anderem NRO, verwendet wurden, nicht miteinander verbunden (siehe **Ziffer 22**).

Empfehlung 1 - Verbesserung der Zuverlässigkeit der Informationen über NRO

Die Kommission sollte ihre Leistung verbessern und die Transparenz ihrer Berichterstattung über NRO, die EU-Maßnahmen durchführen, erhöhen. Zu diesem Zweck sollte die Kommission geeignete Informationen einholen und die Zuverlässigkeit der in ihrem Rechnungsführungssystem enthaltenen Informationen über NRO, die EU-Maßnahmen durchführen, verbessern, indem

- a) sie in ihre internen Leitlinien zur Validierung juristischer Personen klare Kriterien aufnimmt, um NRO im ABAC kenntlich zu machen;
- b) sie in ein einziges Registrierungssystem die Anforderung (bzw. bei Nichtregierungsorganisationen, die Sicherheitsbedenken geltend machen, die Option) aufnimmt, dass sich Antragsteller auf Gewährung von EU-Fördermitteln zu einer Nichtregierungsorganisation erklären, und die Kriterien offenlegt, nach denen die Organisation als solche betrachtet wird.

Zeitraum: bis Ende 2020.

67. In Bezug auf den Außenbereich hat der Hof festgestellt, dass die Auswahl von Projekten unter der Federführung einer NRO durch die Kommission im Allgemeinen transparent erfolgt. In einigen Fällen wurden jedoch Mängel festgestellt. (siehe **Ziffern 28-33**).

68. Der Hof stellte fest, dass die Weitervergabeverfahren von den verschiedenen Dienststellen der Kommission nicht einheitlich angewendet wurden. So legt die GD ECHO die Vorschriften für die finanzielle Unterstützung von Dritten großzügiger als andere Generaldirektionen aus und lässt mehrere Ausführungsebenen zu, wobei die Höhe der weitervergebenen Beträge nicht begrenzt wird (siehe **Ziffern 35 und 37**).

69. Die Auswahlverfahren der geprüften UN-Einrichtungen für NRO waren nicht immer transparent (siehe **Ziffern 38-39**).

Empfehlung 2 - Überprüfung der Anwendung der Vorschriften für die Weitervergabe von Finanzhilfen

Erfordert die Umsetzung einer Maßnahme im Rahmen der direkten Mittelverwaltung die Weitervergabe von Finanzhilfen, sollte die Kommission

- a) die anwendbaren Bestimmungen der Haushaltsordnung in den verschiedenen Dienststellen einheitlich auslegen und dabei sektorspezifische Besonderheiten berücksichtigen. Insbesondere wenn für die Umsetzung einer Maßnahme die finanzielle Unterstützung eines Dritten erforderlich ist, sollten die Bedingungen für diese Unterstützung in der Finanzhilfevereinbarung im Einklang mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung von 2018 festgelegt werden.

Wenn UN-Einrichtungen Begünstigte im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung auswählen, sollte die Kommission

- b) überprüfen, ob die UN-Einrichtungen ihre Vorschriften und Verfahren für die Auswahl der Durchführungspartner korrekt anwenden.

Zeitraum: ab Mitte 2019.

70. Die Informationen zu NRO wurden von der Kommission nicht immer ordnungsgemäß erhoben und überprüft. Insbesondere konnten mit diesen Systemen nicht immer die von allen Vertragspartnern erhaltenen Mittel erfasst werden (siehe **Ziffern 41-42**).

71. In Bezug auf Maßnahmen im Außenbereich verfügte die Kommission nicht über umfassende Informationen über die erhaltenen Finanzmittel und die von allen an der Durchführung beteiligten Akteuren durchgeführten Tätigkeiten. Dies war insbesondere bei Netzwerken internationaler NRO und Projekten im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung der Fall. Bei der indirekten Mittelverwaltung war die Kontrolle der angegebenen Kosten

durch die Kommission darüber hinaus aufgrund der Tatsache erschwert, dass keine ausreichenden Informationen verfügbar waren (siehe **Ziffern 43-49**).

Empfehlung 3 - Verbesserung der Informationen zu den von NRO verwendeten Mitteln

Die Kommission sollte die zu finanzierten NRO erhobenen Informationen verbessern, indem sie

- a) dafür sorgt, dass in den einzelnen Finanzhilfeverwaltungssystemen nicht nur die vom Hauptbegünstigten erhaltenen Mittel erfasst werden, sondern alle Mittel, die Begünstigte erhalten haben, welche mit der EU einen Vertrag abgeschlossen haben, und dass diese Informationen für eine Analyse und Verarbeitung zur Verfügung stehen.

Im Außenbereich sollte die Kommission die Rückverfolgbarkeit von Mitteln verbessern, indem sie

- b) bei Maßnahmen, die von Netzwerken internationaler NRO durchgeführt werden, in ihren Systemen die Einrichtungen kennzeichnet, die die finanzierten Maßnahmen tatsächlich durchführen;
- c) bei Projekten, die im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung über UN-Einrichtungen durchgeführt werden, überprüft, dass hinreichende Informationen zu den für die finanzierten NRO angegebenen indirekten Kosten bereitgestellt werden, damit eine Bewertung der von allen an der Durchführung beteiligten Akteuren angegebenen Kosten ermöglicht wird.

Zeitraum: bis Mitte 2021.

72. Informationen zu den von NRO verwendeten EU-Mitteln werden zwar in mehreren Systemen veröffentlicht, die Informationen sind jedoch mit Ausnahme des Außenbereichs begrenzt (siehe **Ziffern 51-56**).

73. Die Kommission veröffentlichte Daten zu humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe im Allgemeinen gemäß den internationalen Transparenzstandards, wobei einige Daten jedoch Mängel aufweisen (siehe Ziffern 58-60).

74. In fünf Fällen veröffentlichten die beauftragten UN-Einrichtungen die an NRO vergebenen Verträge entweder gar nicht oder nur teilweise, und die Kommission überprüfte nicht, ob die UN-Einrichtungen diese Anforderung erfüllt hatten (siehe Ziffer 62).

Empfehlung 4 - Vereinheitlichung und Verbesserung der Richtigkeit der veröffentlichten Informationen

Die Kommission sollte

- a) eine bei allen Dienststellen einheitliche Methode der Veröffentlichung im Finanztransparenzsystem einführen und dabei sicherstellen, dass alle Begünstigten, mit denen die EU einen Vertrag abgeschlossen hat, zusammen mit dem gewährten Finanzierungsbetrag offengelegt werden.

Zeitraum: bis Mitte 2021.

Im Außenbereich sollte die Kommission

- b) ihre Einhaltung internationaler Standards für die Transparenz von Beihilfen weiter verbessern, indem sie die Ergebnisse der finanzierten Projekte und die Daten der EU-Treuhandfonds veröffentlicht;
- c) überprüfen, ob die UN-Einrichtungen ihrer Verpflichtung zu einer angemessenen Offenlegung der mit EU-Mitteln vergebenen Verträge nachkommen.

Zeitraum: bis Mitte 2021.

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. LAZAROU, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 5. Dezember 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Geprüfte Projekte im Rahmen der direkten Mittelverwaltung

	GD	Nein	Auftragsreferenz	Vertragsbezeichnung	Auftragnehmer	Betrag (Euro)	Umsetzungsfristen
Libanon	GD ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Bereitstellung von Bargeld für verschiedene Zwecke zur Unterstützung gefährdeter syrischer Flüchtlinge im Libanon	Internationale NRO	31 050 000	1.6.2016 - 31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Nothilfeinsatz für die am stärksten von der Syrienkrise betroffenen Bevölkerungsgruppen (Phase 4)	Internationale NRO	5 500 000	1.7.2014 - 31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Notfallschutz für von Konflikten und Vertreibung betroffene Flüchtlings- und Aufnahmebevölkerungen in der nördlichen Provinz und der Provinz Beka'a im Libanon	Internationale NRO	1 500 000	1.4.2016 - 30.4.2017
	GD NEAR	4	2015/364-146	Verbesserung der sicheren Wasserversorgung und Abfallbewirtschaftung für die von der Syrienkrise im Südlibanon betroffene Bevölkerung	Internationale NRO	2 110 823	17.9.2015 - 16.9.2017
		5	2013/282-595	Einführung eines globalen Ansatzes zur Unterstützung und Stärkung von Migranten während des gesamten Migrationszyklus und der Flüchtlinge im Libanon	Internationale NRO	1 914 506	31.7.2013 - 30.7.2016
		6	2014/350-232	Die Unabhängigkeit der Justiz im Libanon: eine gesellschaftliche Priorität	Lokale NRO	1 000 000	16.10.2014 - 15.5.2018
		7	2015/371-135	Der Stimme libanesischer Organisationen der Zivilgesellschaft für eine inklusive und nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt im Nordlibanon Gewicht verschaffen	Internationale NRO	470 949	1.2.2016 - 28.2.2018
Äthiopien	GD ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Notfalleinsatzsystem (<i>Emergency Response Mechanism, ERM</i>) IV in Äthiopien	Internationale NRO	14 000 000	1.1.2016 - 30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	<i>Seed Emergency Response with the Government of Ethiopia (SERGE)</i>	Internationale NRO	5 000 000	26.5.2016 - 25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Sektorübergreifender Notfalleinsatz für gefährdete Bevölkerungsgruppen in 5 Woredas der Region Afar (Äthiopien)	Internationale NRO	1 500 000	1.3.2016 - 31.8.2017
	GD DEVCO	14	2014/343-843	Erhaltung der Biodiversitäts- und Ökosystemfunktionen und verbessertes Wohlbefinden der Hochland- und Tieflandgemeinschaften in der Region Bale Eco	Internationale NRO	5 000 000	9.7.2014 - 8.4.2018
		15	2014/340-882	Stärkung der Widerstandsfähigkeit und Erholung der gefährdeten Bevölkerung der Zone Wag Himra in der Region Amhara (Äthiopien)	Internationale NRO	2 000 000	17.4.2014 - 16.7.2017
		16	2016/376-321	<i>Pastoralist and Agro-pastoralist Natural Resources Management and Livelihood Initiatives (PANRMLI)</i>	Lokale NRO	197 865	1.7.2016 - 31.10.2018
		17	2014/341-464	Projekt zur Verbesserung der reproduktiven Gesundheit der Weidewirtschaft betreibenden Gemeinschaften in Afar	Lokale NRO	180 000	12.4.2014 - 11.4.2016

Geprüfte Projekte im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung

	GD	Nein	Auftragsreferenz	Vertragsbezeichnung	Auftragnehmer	Betrag (Euro)	Umsetzungsfristen	NRO im Rahmen der Weitervergabe von Finanzhilfen
Libanon	GD ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Schutz und humanitäre Hilfe für im Libanon lebende Flüchtlinge	UN-Einrichtung	30 000 000	1.4.2016 - 31.3.2017	Eine internationale und eine lokale NRO
	GD NEAR	9	2015/367-663	Unterstützung von Kindern im Schulalter, die von der Syrien-Krise betroffen sind, um Lernangebote zu erhalten und die Gesundheitsfürsorge sicherzustellen sowie die Gefährdung von Kindern, Frauen und Betreuungspersonen im Libanon zu verringern	UN-Einrichtung	37 920 556	1.9.2015 - 31.8.2017	Eine internationale und eine lokale NRO
		10	2015/371-621	Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdiensten für nicht übertragbare Krankheiten und psychische Krankheiten auf der Ebene der medizinischen Grundversorgung für gefährdete syrische Flüchtlinge und libanesisische Gemeinschaften im Libanon	UN-Einrichtung	2 308 000	1.1.2016 - 31.3.2017	Eine lokale NRO
Äthiopien	GD ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Bargeldhilfe für somalische, eritreische, südsudanesische und sudanesische Flüchtlinge und biometrische Identifizierung von Flüchtlingen	UN-Einrichtung	5 000 000	1.4.2015 - 31.3.2016	Eine internationale NRO
	GD DEVCO	19	2015/358-720	Unterstützung der Wiedereingliederung von Rückkehrern in Äthiopien	UN-Einrichtung	5 000 000	1.1.2015 - 31.12.2018	Zwei lokale NRO
		20	2014/346-779	Verbesserung der Widerstandsfähigkeit von Weidewirtschaft betreibenden Gemeinschaften (<i>Pursuing Pastoral Resilience</i> , PPR) durch verbesserte	UN-Einrichtung	9 277 294	26.7.2014 - 25.11.2018	Zwei internationale NRO

				Tiergesundheitsdienstleistungen in Weidegebieten Äthiopiens.				
--	--	--	--	--	--	--	--	--

Bewertung der einzelnen Projekte - Überblick

Projekt-nr.	Auswahlprozess der Kommission für NRO-Projekte		Auswahlprozess Dritter für NRO-Projekte		Informationen zur EU-Finanzierung		Verwendung der Informationen			Veröffentlichung		
	Transparenz des Auswahlprozesses	Bewertung der Kapazität der NRO-Partner	Transparenz des Auswahlprozesses	Bewertung der Kapazität der NRO-Partner	Den Systemen der Kommission ist zu entnehmen, welcher Akteur welche NRO-Tätigkeiten durchführt	Den Systemen der Kommission ist zu entnehmen, welche Finanzmittel die einzelnen NRO erhalten haben	Die Informationen ermöglichen eine Bewertung der Angemessenheit der Kosten	Die Informationen können für die Ermittlung und Korrektur von Problemen bei der Umsetzung verwendet werden	Die Informationen können für die Koordinierung verwendet werden	Finanztransparenzsystem	IATI	Sonstige Portale/Veröffentlichung beauftragter Unternehmen
1	teilweise	Ja	n. z.	n. z.	teilweise	Ja	Ja	teilweise	Ja	teilweise	teilweise	Ja
2	teilweise	Nein	n. z.	n. z.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise
3	teilweise	Ja	n. z.	n. z.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Ja	Ja	n. z.	n. z.	teilweise	teilweise	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise
5	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	teilweise	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	Nein
6	Ja	Ja	n. z.	n. z.	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise
7	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise
8	n. z.	n. z.	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	n. z.	n. z.	teilweise
9	n. z.	n. z.	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	n. z.	n. z.	Nein
10	n. z.	n. z.	Ja	Ja	teilweise	teilweise	Nein	Ja	teilweise	n. z.	n. z.	Ja
11	teilweise	Ja	Ja	Ja	teilweise	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	teilweise	Ja
12	teilweise	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise
13	teilweise	Ja	n. z.	n. z.	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	teilweise	Ja
14	Ja	Ja	n. z.	n. z.	Ja	Ja	teilweise	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise
15	Ja	Ja	n. z.	n. z.	teilweise	Ja	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise
16	Ja	teilweise	n. z.	n. z.	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise
17	Ja	teilweise	n. z.	n. z.	Ja	Nein	Ja	Ja	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise
18	n. z.	n. z.	Nein	Ja	teilweise	Nein	Nein	Ja	teilweise	n. z.	n. z.	Nein
19	n. z.	n. z.	Ja	Ja	teilweise	Nein	Nein	Ja	teilweise	n. z.	n. z.	teilweise
20	n. z.	n. z.	Nein	Ja	Ja	teilweise	Nein	Ja	teilweise	n. z.	n. z.	Nein

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

“TRANSPARENCY OF EU FUNDS IMPLEMENTED BY NGOS: MORE EFFORT NEEDED”

EXECUTIVE SUMMARY

III. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

IV. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

V. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204 (last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

VI. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the to EU-funded operations.

IX. The Commission accepts all recommendations except for the first one for the reasons set out in the replies.

INTRODUCTION

1. The Commission acknowledges the growing interest in transparency of financing of NGOs.

2. The Commission notes that the pursuit of transparency should be contextualised in the following way:

- no common EU definition of NGOs is given or proposed by the legislator and the absence of such a definition should frame the expectations concerning the information available to the Commission on NGOs;

- any attempt at defining an NGO is to be balanced against the need to protect the operating space of NGOs.

Box 1 – What is an NGO?

See reply of the Commission to paragraph 2.

Also, the Commission would like to stress that the criteria of the 1997 Commission communication have not been replicated in the Commission basic acts.

Specifically, the Commission would like to point out that in the policy area of development aid, the term "CSO" is more frequently used than NGO. The COM(2012) 492¹ defines CSOs of which NGOs are a subset.

6. Article 35 of the Financial Regulation does not make an explicit reference to NGOs.

Furthermore, in the context of humanitarian assistance, it may not be appropriate to disclose all the information gathered in conflict zones since this might endanger the parties involved. In the context of development aid, it is important to emphasize that the Commission enjoys discretion in deciding to disclose information on recipients of Union funds in sensitive policy areas (see CIR Art 4 (5): “when providing the Union’s financial assistance (...) the Commission shall, where appropriate, take all necessary measures in order to ensure the visibility of the Union’s financial support. Those shall include measures imposing visibility requirements on recipients of Union funds, except in duly justified cases.”).

OBSERVATIONS

18. As recording the NGOs status is not a legal requirement and as the NGOs do not have a legal definition, the accounting system is not designed to record funds specifically channelled to the NGO sector. Hence, the Commission does not consider that the identification of NGOs is unreliable.

19. In view of the absence of a definition and the absence of NGO-specific requirements in the Financial Regulation, there are no grounds based on which the Commission would need to develop a strategy specifically targeting NGOs.

20. See the Commission reply to paragraph 19.

23. Applicants will need to register once in the SEDIA system, but updates of their registration will be needed when information is not valid anymore.

24. Thorough checks are being performed to ensure compliance with eligibility criteria, which include not-for-profit status, and registration details – including the validation of the legal form.

Concerning LIFE operating grants, the statutes and registration documents of all applicants are systematically checked².

¹ COM(2012) 492 final of 12.9.2012, “The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations” classifies as CSOs, among others, NGOs, community-based organisations, faith-based organisations, foundations, research institutions, cooperatives, professional and business associations.

² Nota bene: eligible applicants under LIFE do not have to be registered as NGOs. They have to fulfil all eligibility criteria in order to be able to participate to the LIFE action programme for operating grants to support European environmental and climate NGOs.

In the case of humanitarian aid, an NGO can only enter into a specific contractual relationship to implement an Action after having signed a Framework Partnership Agreement (FPA). The Commission thoroughly verifies the NGO status before signing the FPA and sending the information to ABAC.

26. The eligibility criteria are checked for all participants in calls for proposals selected to receive funding before the grant agreements are signed. This is a principle embedded in the Financial Regulation.

Many universities and research institutes are charities, independent of Government, not-for-profit and acting for the public good. These elements would, in some Member States, indicate that they are NGOs. The Commission considers that the information that it possesses is reliable, and that its reliability is not affected by the non-validation of NGO status. Absence of information about NGOs is due to the fact that there is no EU-wide definition of an NGO.

27. The NGO flag could only be made mandatory in ABAC if agreement was reached on a common definition of what constitutes an NGO and if a legal basis for singling out NGOs would be introduced.

It is only obligatory to complete the legal entity type for every registration in ABAC. For project 16, the legal form type recorded is as *Non-Profit Organisation* in ABAC.

PADOR registration system is local and does not automatically feed the information in the legal entity record.

29. Selection procedures depend on implementation modalities (i.e. grants, service contract, etc.) which are chosen depending on the objectives of the programme, not based on the beneficiaries/potential implementing partners.

Whether NGOs can receive funding under the same conditions depends on the guidelines/tender specifications, and is also determined based on the objectives of the programme.

32. The Financial Regulation does not impose a systematic verification of all supporting documents.

A general obligation to submit supporting documents would create a heavy administrative burden (both for the applicants and the Commission) and might substantially delay award procedures.

The information provided must be truthful and can be verified if a doubt arises. In case of untruthful information, the applicant may be eliminated from the process.

33. In accordance with the principle of proportionality, all declarations by the potential beneficiaries are not systematically checked by the Contracting Authority. Indeed, an applicant can be rejected - or the contract be terminated - in case of false declarations.

36. The Commission would like to point out that DG ECHO used the flexibility provided for in the Financial Regulation.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

For DG ECHO, this approach is justified by imperative operational considerations related to the need of the EU Humanitarian Aid programme to be implemented swiftly by the most capable operator under the prevailing circumstances; this calls for ample flexibility throughout the humanitarian aid implementation chain.

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

37. The Commission refers to its reply to paragraph 36.

39. The Commission would like to highlight that under indirect management, an implementing partner can make use of its own rules for awarding grants, when these rules have been positively assessed. If the systems and procedures of the entity change, the entity must inform the Commission.

Whereas subject to pillar assessments, organisations may use their own procedures, the FAFA does not set out in detail all procedures for the selection of NGOs. It is important to make a distinction between concepts such as delegate, subdelegatee, implementing partner, sub-grantee and beneficiary of financial support to third parties and the roles of these entities.

Furthermore, the Commission stresses that a positive pillar assessment is granted as a pre-condition for indirect management. It is not given for a specific agreement.

Box 4 – Example of a selection process carried out by a third party which did not comply with its own internal selection rules

In the selection of implementing partners, the capacity of regional government partners in remote and difficult region was considered.

Entities may first ensure support from regional authorities to a project, then the funds are secured and a contract signed, and only thereafter the entity signs the Memorandum of Understanding with the regional government partner. This could explain the sequence in the ECA's observation.

Box 5 – Information collected in the different Commission's systems

In the case of DG ECHO, action grants are single beneficiary grants awarded to entities which have concluded a Framework Partnership Agreement with ECHO. Thus, in its internal system, DG ECHO's funding is correctly allocated to the legal entity with which the Commission established a legal commitment under the terms of the Financial Regulation.

Whereas implementing partners are not always known at the request stage, as this information may not yet be available to the Partners, the system does already provide for this information to be updated throughout the implementation, and definitely before the final report. Partners are required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

The general ledger sent by the DG ECHO partners at final report stage provides full details of all the expenditures incurred during the implementation of the action. In addition to this, allowing partners to provide the general ledger in accordance with their own financial reporting is a contribution to the call to simplification made by the European Institutions at the time of the preparation of the 2014 FPA.

Fifth indent: The Commission would like to highlight that current PRAG templates require reporting on results, not on funding per beneficiary.

42. The Commission collects the information that it needs to discharge its obligation to ensure sound financial management. It avoids collecting information that is unnecessary for this purpose so as to limit the administrative burden on participants.

43. With regard to networks of international NGOs, the different Commission services may, in accordance with their respective basic acts and operational priorities, work with members of networks under a variety of arrangements, as foreseen under the Financial Regulation.

Entities forming part of a network could constitute recipients of financial support to third parties. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

44. The Commission fully respects its reporting requirements, since the only contractual relationship is the one established with its FPA Partner. This is the only relationship that FTS requires reporting on. See also replies of the Commission to Box 5.

Networks of international NGOs have been transparent by providing information to the Commission on their working arrangements. The objective for these networks of international NGOs is to obtain efficiency gains by concentrating expertise and know-how in a unique set-up in the field and be in a position to react swiftly to a crisis.

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

45. The Commission enters into a contractual relationship with its FPA Partner, the only legal entity under the terms of the Financial Regulation. In addition, the General Conditions of the FPA stipulate that DG ECHO-NGO relationship is based on a partnership with full responsibility of the partners for all activities implemented by its implementing partners. Partners are hence required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

In addition, signing an FPA with EU-based NGOs, provides a guarantee for easier enforcement of any grant agreements concluded. This ensures that the financial interests of the EU are adequately protected.

46. For indirect management, the UN bodies are not under a legal obligation to record NGO financing and therefore information on their sub-granting specifically to NGOs cannot be made available in the Commission systems either.

There is no requirement in the Financial Regulation (nor any reporting requirement by the budgetary authority) to record the funding received by the third-party NGO under indirect management, even more in the context of the absence of an NGO definition.

Box 6 – Example of overcharging indirect costs

This is part of the way grants are constructed: grants are made of direct and indirect costs. The indirect costs are calculated as a percentage of direct costs. It is understandable that both the implementing entity and the EU recipients of funds both have overheads in their implementation of the EU budget.

For project 20, an external verification mission has generated corrective measures that include recoveries.

49. In indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union. Therefore, under this management mode, the Commission is not required to be in a position to systematically check costs declared by sub-grantee NGOs.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary financial checks. In accordance with the Annex to the FAFA concluded with the UN, the Commission may:

- Request the UN to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

50. There is a warning system (through ABAC) regarding economic operators excluded or subject to financial penalty (EDES).

52.

First indent: This is not required by the Financial Regulation. For most of the projects, the payments are spread over several years (and an annual publication like the FTS would not give a clear picture of actual payments).

Second indent: The NGO “flag” is a non-mandatory field stored in the legal entity record. However, it is consistently only used if the organisation is NFPO, private and declared it, and reported accordingly in the FTS.

Third indent: The identity of entities receiving funding through sub-granting is not publicised but they can be identified in the reporting of the entity which provided the sub-granting, unless such disclosure would represent a serious risk in respect of integrity and confidentiality or an actual threat (e.g. human rights activists).

53. DEVCO templates for grant contract and budget do not foresee a breakdown per implementing partner as the lead applicant retains full responsibility and accountability for the management of all funds pooled for a given action (EU contribution and other contributions). However, budgetary breakdowns between partners are in some cases reflected in the budgets and sometimes detailed per budget heading or activities in the description of the proposal. Financial allocations may also be detailed in the Memorandum of Understanding signed by the implementing partners.

DG ECHO considers that it fully conforms to the requirements of FTS, as well as to those of the FPA and the Financial Regulation. Under the FTS there is no obligation to report beyond the FPA partner.

54. Controls and corrective actions are intended for projects 14 and 15. The FTS is indeed not designed to follow up geographical locations as this would not be cost efficient.

59. The Commission is committed to strengthen a results-based culture and aims to enhance its capacity to communicate the impact of EU assistance to the citizens. Information on results of our intervention is available to the public as part of our commitments towards the International Aid Transparency Initiative (IATI), which apply to all external action instruments.

The Commission started to publish IATI data on EU Trust Funds in October 2017 and data on results as of November 2017. Results are also included in the “Annual Report on the implementation of the European Union’s instruments for financing external actions”.

60. The contracted amounts of the audited projects do not appear because DGs DEVCO and NEAR publish at two hierarchy levels where commitments are published at the level of financing decisions and disbursements are published at the level of contracts.

At the time of the audit, DG ECHO did not publish real payment transactions but estimated payments. Since then, this has been changed and real payments are now published.

Box 8 – Examples of errors found in data published in the IATI d-portal

For project 15, corrective action has already taken place through a technical rider to modify the contracted amount.

62. The Commission would like to highlight that the obligations related to transparency imposed on the entities entrusted with the implementation of the Union budget under indirect management are outlined in the agreements concluded with these entities for each action implemented.

Under the templates applicable at the time of the audit the relevant rules differ, depending on whether the Union is the only donor or whether other donors contribute to the project as well:

- where the Union is the only donor, the UN body is required to publish information relating to its contractors and grant beneficiaries on an annual basis. Moreover, for every completed project, the

financial report has to include the exact link to the webpage where information on contractors and grant beneficiaries is available.

- for multi-donor actions, the publication of information on contractors and grant recipients must follow the rules of the International Organisation.

The obligation of publication is one of the elements that can be checked by the Commission in its monitoring of projects.

In indirect management, an additional verification of the publication by the Commission would not be justified.

Box 9 – Examples of UN bodies not publishing information on EU funds sub-granted to NGOs

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

64. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

65. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs

The Commission does not accept this recommendation.

The Commission wishes to be fully transparent on beneficiaries of EU funds, within the limitations set by the current regulatory framework. However, while the term “NGO” is widely used, it has no generally accepted definition either at the international level³, or at EU level. This is the reason why the Commission has, on its own initiative, developed a system whereby organisations declare themselves as NGOs, under the pre-requisite that the legal entity concerned is flagged as both a private and not-for-profit organisation. Although it may result in different groups of recipients than what stems from concepts applied at national level, the Commission prefers to follow this prudent approach, which is based on objective and verifiable criteria. The Commission considers that any further criteria would require an EU level harmonisation of the concept of NGO which should be agreed by the legislator. A cross-country analysis of the legal framework of NGOs in six European

³ International organisations use different definitions. For instance, the United Nations (UN) describes an NGO as any “not-for-profit, voluntary citizens’ group that is organized at a local, national or international level” (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

and non-European jurisdictions indicates diverse understandings and designations of “NGO” between countries, and this suggests that harmonisation of the concept may be problematic.⁴

68. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

The rules outlined under the previous FR (Article 137) concerning the provision of financial support to third parties allowed for exceptions (e.g. the possibility to exceed the amount of EUR 60 000 in cases where the financial support is the primary aim of the action). Therefore, their application in a specific context, such as the one of humanitarian aid, could result in differing practices between the services, which do not however imply an incorrect application of the rules and procedures.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

Recommendation 2 – Check the application of rules for sub-granting

The Commission accepts this recommendation.

(a) The Commission accepts this recommendation.

The Commission considers that the changes introduced in the new Financial Regulation will ensure the consistent application of rules regarding sub-granting.

(b) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the selection of UN implementing partners in accordance with the relevant legal framework.

Furthermore, under indirect management, *ex ante* pillar assessments provide assurance to the Commission that it can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity (including rules and procedures on providing financing to third parties, e.g. through sub-granting and procurement)(see Article 154 of the new Financial Regulation), as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. If assessed positively, these systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

71. The Commission refers to its answers in paragraphs 43 and 44.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs

The Commission accepts this recommendation

⁴ European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department D: budgetary affairs, study « Democratic Accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations funded by the EU Budget », 17 November 2016

(a) The Commission accepts this recommendation.

The different grant management systems reflect the specificities of set up for the different policies, including the modalities of contracting.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(b) The Commission accepts this recommendation.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(c) The Commission accepts this recommendation

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary checks in accordance with the relevant delegation/contribution/financing agreement and the Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA) concluded with the UN.

In accordance with these agreements, the execution of the delegation/contribution/financing agreement and the obligations contained therein, including on costs, may be subject to scrutiny of the Commission, or any of its authorised representatives.

Furthermore, in indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published

The Commission accepts the recommendation

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the fulfillment of UN bodies of the disclosure obligations, in accordance with the relevant legal framework.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	9.1.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	15.10.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	5.12.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1645-6 1977-5644 doi:10.2865/181290 QJ-AB-18-034-DE-N
HTML ISBN 978-92-847-1639-5 1977-5644 doi:10.2865/17468 QJ-AB-18-034-DE-Q

Nichtregierungsorganisationen (NRO) kommt beim Vollzug des EU-Haushaltsplans eine wichtige Rolle zu. Im Zeitraum 2014-2017 hat die Kommission schätzungsweise 11,3 Milliarden Euro in vielen verschiedenen EU-Politikbereichen für die Ausführung durch NRO bereitgestellt. Im Zuge seiner Prüfung untersuchte der Hof die Transparenz der von NRO ausgeführten EU-Mittel, wobei sein Hauptaugenmerk den Maßnahmen im Außenbereich galt, die unter allen Politikbereichen den größten Bereich bilden, in dem NRO mit der Ausführung von EU-Mitteln betraut sind. Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission in ihren Systemen vorgenommene Einstufung von Einrichtungen als NRO nicht verlässlich ist. Nach Einschätzung des Hofes wählt die Kommission Projekte, die unter der Federführung von NRO durchgeführt werden, im Allgemeinen auf transparente Weise aus. Hingegen waren bei einigen geprüften UN-Einrichtungen die Auswahlverfahren der NRO nicht transparent. Die Kommission erhebt und überprüft nicht immer umfassendes Datenmaterial zu allen unterstützten NRO. Informationen zu den von NRO eingesetzten EU-Mitteln werden zwar in mehreren Systemen veröffentlicht, die offengelegten Informationen sind jedoch begrenzt. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Kommission hinsichtlich der Ausführung von EU-Mitteln durch NRO nicht für genügend Transparenz gesorgt hat und es weiterer Anstrengungen bedarf, um hier Verbesserungen zu erzielen. Ferner unterbreitete der Hof eine Reihe von Empfehlungen mit Blick auf eine stärkere Transparenz bei der Ausführung von EU-Mitteln durch NRO.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

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

© Europäische Union, 2018.

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