
Finanzielle Rechenschaftspflicht zivilgesellschaftlicher Organisationen

Verbesserung der Zusammenarbeit
mit EU-Organen



EINGEHENDE ANALYSE

In dieser Analyse werden die Bemühungen der Europäischen Union um eine Verbesserung der finanziellen Rechenschaftspflicht zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie die Instrumente zur Selbstregulierung untersucht, die diese Organisationen selbst geschaffen haben, um gegenüber ihren Stakeholdern (Spender, Institute, öffentliche Meinung) ihre finanzielle Rechenschaftspflicht nachzuweisen.

PE 556.992

ISBN 978-92-823-6822-0

doi: 10.2861/719516

QA-01-15-229-DE-N

Redaktionsschluss des englischen Originalmanuskripts: Mai 2015.

Übersetzung abgeschlossen: Juli 2015.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHT

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung zu nichtkommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2015.

Fotonachweise: © Miriam Dörr /Fotolia.

ep@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

ZUSAMMENFASSUNG

In den letzten Jahrzehnten haben sowohl die Anzahl als auch der politische Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen (Civil Society Organisations, CSO) – ein Alternativbegriff zum „Dritten Sektor“, mit dem alle Arten kollektiver Organisationen erfasst werden, die nicht unter den öffentlichen oder den Wirtschaftssektor fallen – sowohl in Europa als auch in Nicht-EU-Mitgliedstaaten zugenommen.

Die bekanntesten Arten von CSO sind Nichtregierungsorganisationen (NRO). Man schätzt, dass rund 40 000 NRO auf internationaler Ebene tätig sind. Im Jahrbuch der Union of International Organizations werden jedes Jahr rund 1 200 Neueinträge verzeichnet (in dieser Zahl sind jedoch auch zwischenstaatliche Organisationen enthalten).

Aufgrund der Notwendigkeit, ihre Legitimation zu erhöhen, delegieren öffentliche Institutionen mehr und mehr Funktionen an CSO. Gleichzeitig haben CSO ihren Zugang zu öffentlichen Geldern ausgeweitet. Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) übersteigen die ausgezahlten Mittel international agierender NRO die Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen (UN), außerdem steuern sie die Mittelverwendung von fast zwei Dritteln der Hilfsgüter der Europäischen Union (EU).

Teilweise aufgrund des besseren Zugangs zu öffentlichen Geldern und teilweise aufgrund der engeren Beziehung zu staatlichen Einrichtungen müssen CSO beweisen, dass sie die Ressourcen, die ihnen zur Verfügung gestellt werden, in effizienter, verantwortlicher und transparenter Weise einsetzen, z. B. durch die Verabschiedung von Grundsätzen zu fiskalischer Transparenz und durch die Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit.

Die EU interessiert sich erst seit relativ kurzer Zeit für die Regulierung von CSO. Derzeit umfasst der rechtliche Rahmen zur Regelung der finanziellen Rechenschaftspflicht von CSO zwei „Kategorien“ von Normen: die Normen, die die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Gewährung von Finanzhilfen regeln, und die Normen, die sich mit Transparenz und Offenheit befassen. In die erste Kategorie fallen die Regeln zu öffentlichen Verträgen und die Regeln zur (Ko-)Finanzierung von CSO-Projekten. Zur zweiten Kategorie gehören dagegen die Financial Transparency Initiative (Initiative für finanzielle Transparenz, FTJ) und das Joint Transparency Register (gemeinsames Transparenzregister, JTR). Im Rahmen der FTJ werden alle Informationen über EU-Finanzmittel in einer einzigen Datenbank erfasst. Im JTR werden Informationen verschiedener Organisationen (darunter auch CSO) gesammelt, die an Lobbyarbeit in der EU interessiert sind und sich freiwillig registrieren.

Die Festlegung der Grenzen der finanziellen Rechenschaftspflicht von CSO und die effektive Bekämpfung von Betrug oder Misswirtschaft bleiben eine schwierige Aufgabe. Zunächst fehlt es der EU nach wie vor an einem übergreifenden Verständnis (und damit auch an einer rechtlichen Definition) von CSO. Somit mangelt es an klaren rechtlichen Definitionen, und über Datenbanken der EU lassen sich kaum klare Informationen über CSO abrufen. Da CSO außerdem „privatrechtliche juristische Personen“ sind, unterliegen sie nicht den gleichen Integritätsmechanismen und Normen und der gleichen internen und externen Aufsicht wie öffentliche Institutionen. Und schließlich kann es den Bemühungen der EU um die Bekämpfung der Misswirtschaft der CSO am Ende sogar schaden, wenn der Verwaltungsaufwand für CSO zu groß wird.

Das Thema der finanziellen Rechenschaftspflicht von CSO ähnelt inzwischen in vielerlei Hinsicht einem Taubstummendialog: Reformen, die von Institutionen der EU vorgeschlagen wurden, wurden verschoben oder haben nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt oder wurden von CSO vehement abgelehnt. Gleichzeitig haben die von CSO entwickelten Instrumente zur Selbstregulierung (darunter auch Grundsätze zur Auswahl von Spendern, Selbstüberwachung und Verhaltenskodizes und Standards) zur Verbesserung ihrer finanziellen Rechenschaftspflicht nicht die offizielle Anerkennung von EU-Organen erhalten und haben daher die Kritiker nicht zufriedengestellt.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Das Rätsel der zivilgesellschaftlichen Organisationen	4
1.1	Bezeichnungen und Vorstellungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen...	4
1.1.1	Die akademische Debatte	4
1.1.2	Die institutionelle Ebene.....	5
1.1.3	Das Wachstum des dritten Sektors auf internationaler Ebene	6
1.1.4	Das Wachstum des dritten Sektors auf europäischer Ebene.....	8
1.1.5	Der Anstieg der Mittelbeschaffung.....	8
1.1.6	Die wirtschaftliche Auswirkung des Wachstums des dritten Sektors.....	9
1.2	Zivilgesellschaftliche Organisationen und der öffentliche Sektor	10
1.2.1	Stärkere Partnerschaft, stärkere Finanzierung, stärkere Kritik.....	11
1.3	Vom Anfang bis hin zu Lissabon: CSO in Europa	13
1.3.1	Von den Anfängen bis hin zur „Europäisierung“ sozialer Angelegenheiten	13
1.3.2	Von Maastricht hin zu Lissabon	14
2.	Die finanzielle Rechenschaftspflicht des dritten Sektors	15
2.1	Rechenschaftspflicht: ein allgemeiner Überblick	15
2.1.1	Besorgnis über die finanzielle Rechenschaftspflicht von CSO	16
2.1.2	„Interne“ Lösungen zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht: Auswahl der Geldgeber und Selbstüberwachung	18
2.1.3	Standards und Verhaltenskodizes.....	19
3.	Der Rechtsrahmen in Europa	20
3.1	EU-Finanzierung des dritten Sektors: öffentliche Aufträge und finanzielle Unterstützung	20
3.2	Allgemeine Regeln und sektor-/programmspezifische Regeln für Finanzhilfen....	22
3.2.1	Regeln zur Vereinfachung und finanziellen Rechenschaftspflicht.....	22
3.2.2	Regeln zu Interessenkonflikten.....	22
3.2.3	Sektor-/programmspezifische Regeln.....	23
3.3	Transparenz der EU-Finanzmittel	24
3.3.1	Die europäische Transparenzinitiative und die Verhütung des Terrorismus	24
3.3.2	Das Finanztransparenzsystem.....	26
3.3.3	Das gemeinsame Transparenzregister.....	27
3.3.4	Sektorspezifische Datenbanken	28
3.4	Das Kontrollsystem	29
4.	Zukunftsperspektiven	30
4.1	Eine Standarddefinition des dritten Sektors	31
4.2	Der Verwaltungsaufwand	32
4.3	Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit	32
4.4	Standards für den Zugang zu Finanzhilfen	33
5.	Wichtigste bibliografische Angaben	34

Verzeichnis häufig verwendeter Abkürzungen

ABAC:	Rechnungsführungssystem der Kommission
CONECCS:	Datenbank „Konsultation, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft“
EG:	Europäische Gemeinschaft
EuRH:	Europäischer Rechnungshof
ECHO:	Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission
ECOSOC:	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ESF:	Europäischer Sozialfonds
ETI:	Europäische Transparenzinitiative
EU:	Europäische Union
FATF:	Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“
HO:	Haushaltsordnung
FTS:	Finanztransparenzsystem
BIP:	Bruttoinlandsprodukt
HAP:	Humanitarian Accountability Partnership
IRK:	Internationales Rotes Kreuz
JTR:	Gemeinsames Transparenzregister
MFR:	Mehrjähriger Finanzrahmen
NRO:	Nichtregierungsorganisation
OLAF:	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
ÖPP:	Öffentlich-private Partnerschaft
QUANGO:	Quasi-autonome Nichtregierungsorganisationen
AB:	Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung
EUV:	Vertrag über die Europäische Union
AEUV:	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
UN:	Vereinte Nationen
WANGO:	World Association of Non-Governmental Associations (Weltverband der Nichtregierungsorganisationen)
WB:	Weltbank
WOT:	World One Trust

1. Das Rätsel der zivilgesellschaftlichen Organisationen

1.1 Bezeichnungen und Vorstellungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen

Als „dritter Sektor“ werden in der Regel alle Organisationen bezeichnet, bei denen es sich nicht um Unternehmen handelt und die nicht zum öffentlichen Sektor gehören. Allerdings wird der „dritte Sektor“ mit vielen verschiedenen Vorstellungen und Bezeichnungen belegt. Wissenschaftler, öffentliche Einrichtungen und Experten aus der Praxis debattieren schon lange darüber, welche der zahlreichen Arten von Organisationen, die derzeit alle unter der Bezeichnung „zivilgesellschaftlich“ existieren, tatsächlich auch als solche eingestuft oder doch besser anders kategorisiert werden sollten. In letzterem Fall herrschen unterschiedliche Meinungen dazu, welche Klassifizierung sich am besten für die Kategorisierung dieser Organisationen eignen würde. Das Problem der Definitionen ist nicht nur rhetorischer Natur. Die Festlegung der Grenzen des Begriffs „zivilgesellschaftlich“ kann direkte aufsichtsrechtliche Auswirkungen haben¹.

Der Begriff Nichtregierungsorganisation (NRO) wird von Wissenschaftlern und Institutionen nach wie vor bei Weitem am häufigsten verwendet². In dieser Analyse wird jedoch der Begriff „**zivilgesellschaftliche Organisation**“ (CSO) verwendet. Besonders *en vogue* ist der Begriff CSO im Bereich der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, in dem in der Regel ein weiter gefasstes Konzept als NRO benötigt wird. Im Rahmen der vorliegenden Analyse erscheint dieser Begriff am geeignetsten: Er folgt der weit gefassten Definition, die derzeit auf EU-Ebene für die Auseinandersetzung mit der finanziellen Unterstützung der europäischen Zivilgesellschaft herangezogen wird. Somit wird mit dem Begriff CSO Bezug auf alle Formen gemeinsamer Organisationen genommen, die nicht unter den staatlichen und den privatwirtschaftlichen Sektor in ihrer traditionellen Definition fallen.

1.1.1 Die akademische Debatte

Auf akademischer Ebene befassen sich **zwei große Denkschulen** mit der Definition von CSO. Die erste Denkschule wird als „die amerikanische Schule“ bezeichnet und wird vom Johns Hopkins Center for Civil Society Studies vertreten, einem 1991 gegründeten Forschungszentrum³. Der Ansatz der amerikanischen Schule lässt sich grob wie folgt

¹ Dies zeigt sich zum Beispiel am Konzept der „unbezahlten Arbeit“. Abhängig davon, welche Definition von „gemeinnützig“ angewandt wird, kann unbezahlte Arbeit als Arbeit kategorisiert werden, die auf freiwilliger Basis angeboten wird. Gleichmaßen könnte sie aber auch als Zwangs-, Pflicht- (oder sogar illegale) Arbeit angesehen werden. Je nach den jeweiligen Gegebenheiten würden offenkundig vollkommen unterschiedliche Regeln gelten.

² In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass eine NRO vom Begriff „nichtstaatlicher Akteur“ zu unterscheiden ist. Dieser Unterschied beruht auf dem gemeinnützigen Charakter und dem Vorhandensein einer grundlegenden Organisationsstruktur einer NRO im Vergleich zu einem „nichtstaatlichen Akteur“. Der Begriff „nichtstaatlicher Akteur“ kann als eine „Auffangkategorie“ angesehen werden, in der alle übrigen privaten nichtstaatlichen oder gesellschaftlichen Akteure zusammengefasst werden. Zudem kann er der Verschiedenartigkeit, die sich aus den Unterschieden im Hinblick auf Größe, Lebensdauer, Reichweite und Tätigkeitsfeld ergibt, Rechnung tragen.

³ Wissenschaftler aus den Vereinigten Staaten (USA) forschen schon lange zu diesem Thema. Dies beweist auch die Tatsache, dass sie den Begriff „not-for-profit“, also „gemeinnützig“ geprägt haben. Siehe Evers, A., Laville, J. L., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Press, 2004. Wichtige Schritte für die Definition des dritten Sektors wurden 1976 gestartet, als die Universität von Yale 150 Forscher damit beauftragte, die theoretische Grundlage für gemeinnützige Organisationen zu definieren.

zusammenfassen: Der Schwerpunkt liegt auf den Bestandteilen jedes Sektors der Volkswirtschaft, darunter auch die CSO. Dagegen zieht die als „europäische Schule“ bekannte Denkschule eine eher analytische Sichtweise vor. Europäische Wissenschaftler konzentrieren sich auf die verschiedenen Typologien von CSO. Dabei stellen sie die jeweilige Arbeitsweise heraus und analysieren, wie sie sich im Lauf der Zeit verändern⁴.

Diese Unterschiede bei der wissenschaftlichen Herangehensweise an die Definition von CSO haben zwei wichtige Folgen. Die erste betrifft die genaue **Abgrenzung** zwischen zwei Definitionen, die häufig mit CSO in Verbindung gebracht werden: „gemeinnützig“ und „dritter Sektor“⁵. Eine zweite Folge der Unterschiede in der akademischen Debatte über die Definitionen von CSO betrifft die **mögliche Überlappung** zwischen den Konzepten „dritter Sektor“ und „zivilgesellschaftlich“⁶.

1.1.2 Die institutionelle Ebene

Auf institutioneller Ebene gibt es ebenfalls ein übergeordnetes Verständnis von CSO. Dies zeigt sich klar an der höchst unterschiedlichen Terminologie, die nationale und internationale Institutionen verwenden. Beispielhaft zeigt sich dies bei einer Konzentration auf die Ebene der Europäischen Union (EU). In der EU-Gesetzgebung werden CSO derzeit (oder wurden in der jüngsten Vergangenheit) als „private Organisationen ohne Erwerbscharakter im Dienst von privaten Haushalten“, „Nichtregierungsorganisationen (NRO)“, „gemeinnützige Verbände“, „freiwillige Verbände/Organisationen“ oder allgemein als der „gemeinnützige Sektor“, das „dritte System“ oder sogar die „Sozialwirtschaft“ bezeichnet.

Spezifische Definitionen werden ebenfalls verwendet. So ist zum Beispiel nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) der Begriff „nichtstaatliche Akteure“ am besten geeignet, um CSO zu definieren. In der Eurostat-Datenbank werden Genossenschaften und Gegenseitigkeitsgesellschaften in einer Kategorie mit gewinnorientierten Unternehmen erfasst, denn sie werden als „Marktproduzenten“ eingestuft. Das gemeinsame Transparenzregister (JTR) der EU, das vom Europäischen Parlament und von der Kommission geführt wird, sieht für die Registrierung von Organisationen sechs Kategorien vor, darunter „Nichtregierungsorganisationen“ sowie „Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen“. Im JTR werden diese Kategorien von den Kategorien „Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/Selbständige Berater“ und „In-House-Lobbyisten und

⁴ Diese Besonderheit lässt sich zum Teil damit erklären, dass europäische Wissenschaftler erst vor Kurzem die Diskussion über das Konzept des dritten Sektors auf europäischer Ebene aufgenommen haben. Frühere Forschungen bezogen sich hauptsächlich auf den nationalen Diskurs und spiegelten somit die unterschiedlichen Traditionen europäischer Staaten wider. Für eine umfassende Analyse der unterschiedlichen Sichtweisen amerikanischer und europäischer Wissenschaftler zum dritten Sektor siehe Evers, A., Laville, J. L., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Press, 2004, S. 11.

⁵ Zwar werden die beiden Definitionen in der Regel synonym verwendet, doch einige Wissenschaftler ziehen es vor, sie getrennt zu betrachten. Sie gehen davon aus, dass die synonyme Verwendung von „gemeinnützig“ und „dritter Sektor“ irreführend sein könnte. Daher schlagen sie vor, eine Abgrenzung zwischen „kapitalistischen Organisationen“ (Organisationen, die sich auf individuelle Investitionen konzentrieren) und „sozioökonomischen Organisationen“ (Organisationen, die sich auf die Schaffung kollektiven Wohlstands konzentrieren) vorzunehmen. Siehe *Defining the nonprofit sector*, Salamon, L. M., Anheier, H. K., Manchester University Press, 1995.

⁶ Siehe Salamon, L. M., Anheier, H. K., *Defining the nonprofit sector*, Manchester University Press, 1995; Habermas, J., *L'espace public, 30 ans après*, 18 Quaderni, 161, 1992.

Gewerbe-/Berufsverbände“ unterschieden. Sie sind jedoch verbunden mit der Kategorie „Organisationen, die lokale/regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen vertreten“⁷. Mit dem internen Finanzinformations- und Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) ist es möglich, Rechtspersonen als „gemeinnützige Organisationen“ und als NRO zu kennzeichnen. 2013 waren im ABAC 8275 gemeinnützige Organisationen und 2005 NRO erfasst. Allerdings hängt der Status als gemeinnützige Organisation (oder gegebenenfalls gewinnorientierte Organisation) von einem objektiven Kriterium ab, nämlich von der Rechtsform der Rechtsperson. Danach hängt der Status einer NRO von der Eigenerklärung der betroffenen Rechtsperson und vom Urteil des zuständigen Anweisungsbefugten ab⁸.

Schritte hin zu einer gemeinsamen Definition von CSO auf EU-Ebene wurden seit Ende der 1990er unternommen. Dies zeigt sich zum Beispiel an NRO: 1997 wurden in einer Mitteilung der Kommission fünf wesentliche Elemente für NRO identifiziert⁹. Danach präsentierte die Kommission 2000 in einem Diskussionspapier eine Reihe gemeinsamer Merkmale, die NRO in der Regel aufweisen¹⁰. Die Haushaltsordnung (HO) der EU gibt keine Definition für CSO. Doch bei der Definition der allgemeinen Grundsätze für Finanzhilfen wird in Artikel 125 der HO die Tatsache erwähnt, dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – mit Finanzhilfen kein Gewinn angestrebt oder erzielt werden darf. Aus diesem Grundsatz lässt sich eine allgemeine Definition der Rechtspersonen ableiten, die anders als kommerzielle Unternehmen keine Gewinnerzielungsabsichten haben.

1.1.3 Das Wachstum des dritten Sektors auf internationaler Ebene

Die Zahl der CSO ist in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegen. NRO wurden zum Beispiel als nur die „Spitze des Eisbergs“ der internationalen Zivilgesellschaft beschrieben¹¹. Zwar stehen keine genauen Zahlen zur Verfügung, doch man schätzt, dass rund 40 000 NRO international aktiv sind¹². Allein die Zahl der NRO mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) ist **von 2050 im Jahr 2000 auf 3382 im Jahr 2010 gestiegen**.

Kofi Annan, der ehemalige Generalsekretär der UN, erklärte das 21. Jahrhundert zur Ära der NRO. Seitdem verweisen Wissenschaftler auf die Hebelwirkung der NRO im Hinblick auf eine

⁷ Außerdem berücksichtigt das JTR keine „politischen Parteien“. Jede Organisation aber, die sie schaffen oder unterstützen und deren Tätigkeitsbereich in den Anwendungsbereich des Registers fällt, muss sich registrieren lassen.

⁸ Nach einer Aufforderung des Europäischen Parlaments wurden diese Informationen für alle Neuregistrierungen von (oder Zahlungen an) Rechtspersonen, die in die Kategorie „gemeinnützige Organisationen“ fallen, verbindlich gemacht. Die neuen Regeln traten zum 16. Januar 2013 in Kraft. Allerdings sind Informationen dazu noch nicht öffentlich verfügbar.

⁹ Diese Definition lautet: (1) Die Rechtspersonen weisen eine gewisse Formalität oder Institutionalität auf. (2) Sie schütten keine Gewinne aus. (3) Sie sind unabhängig von Behörden und sonstigen staatlichen Stellen. (4) Sie werden in uneigennützig Weise geführt. (5) Sie betätigen sich in der Öffentlichkeit. Siehe Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa*, KOM(97) 241 endg., 1997.

¹⁰ Im Diskussionspapier wurden die folgenden vier Merkmale betont: (1) die gemeinnützige Natur, (2) das Merkmal der Freiwilligkeit, (3) die Rechtsstellung, (4) Unabhängigkeit von der Regierung.

¹¹ Siehe Edwards, M., *NGO Rights and Responsibilities*, London, 2000.

¹² Diese Zahl wird von vielen Quellen angegeben. Siehe u. a. <http://scenariothinking.org/wiki/index.php/NGOs>.

„globale Revolution von Vereinigungen“¹³. Jüngsten Schätzungen zufolge **hat mehr als ein Drittel der aktuell bestehenden CSO ihren Hauptsitz in der EU und der Schweiz**, oft haben sie jedoch überall auf der Welt Niederlassungen¹⁴.

Wie oben bereits festgestellt, liegen keine genauen Angaben dazu vor, wie viele CSO es gibt. Das umfassendste zu diesem Thema verfügbare Verzeichnis, das Jahrbuch der Union of International Organizations, meldet rund **1200 Neueinträge pro Jahr** (allerdings sind in dieser Zahl auch zwischenstaatliche Organisationen enthalten). Das Jahrbuch von 1913 führte noch insgesamt 1083 gemeinnützige internationale Organisationen auf. Die Schätzungen für 2013 lauten auf 66 811 Organisationen (größtenteils nach 1990 gegründete NRO)¹⁵.

Bei diesen Zahlen darf man nie vergessen, dass es sich hierbei um sehr viele verschiedene CSO handelt. Aus Gründen der Klarheit sollte man zwischen zwei Hauptarten von international tätigen CSO unterscheiden. Die erste Art von CSO sind gut etablierte und bekannte Organisationen mit professionellen Mitarbeitern und gut entwickelten Mittelbeschaffungssystemen, die eine Reihe unterschiedlicher Interessen vertreten¹⁶. Beispiele für diese erste Art sind Greenpeace, Oxfam und Save the Children. Greenpeace wurde 1971 gegründet und hatte 1985, als französische Nachrichtendienste das Greenpeace-Schiff Rainbow Warrior im Hafen von Auckland angriffen, bereits Niederlassungen in 17 Ländern und 1,2 Millionen Mitglieder weltweit. Zehn Jahre später waren laut Angaben von Greenpeace 1330 Mitarbeiter in den 43 Niederlassungen in 30 Ländern tätig. Dazu kamen noch 5 Millionen Unterstützer in 158 Ländern. Ebenso bemerkenswert sind die Beispiele von Friends of the Earth, Oxfam und Save the Children. Friends of the Earth wurde 1969 gegründet, und bereits Anfang der 80er Jahre war die Organisation in 25 Ländern vertreten (Mitte der 90er Jahre waren es schon 54). Oxfam wurde 1943 in Großbritannien ins Leben gerufen. 1960 entstand eine weitere Oxfam-Organisation in Kanada, kurz darauf gefolgt von Australien und Neuseeland. 2009 hatte Oxfam 13 Organisationen überall auf der Welt. Save the Children gehört wahrscheinlich zu den weltweit größten CSO, derzeit ist die Organisation in 120 Ländern aktiv.

Zu der zweiten Art von CSO gehören kleine Organisationen mit begrenzteren Finanzierungsmöglichkeiten und einer enger gefassten Perspektive, die auf nationaler Ebene aktiv sind (z. B. Stiftungen, Denkfabriken). Die Anzahl dieser kleineren CSO übersteigt die der größeren CSO jedoch deutlich. Es gibt schätzungsweise **1,5 Millionen in den USA**¹⁷, **fast 2 Millionen in Indien (damit kommt eine CSO auf 600 Inder, mehr als bei öffentlichen Schulen und Gesundheitszentren)**¹⁸ und **fast 277 000 in Russland**¹⁹. Trotz dieser Zahlen

¹³ Siehe Salamon, L., *The Rise of the Non-Profit Sector*, 4 Foreign Affairs, 1994, S. 109.

¹⁴ Siehe Keane, J., *Global Civil Society?*, Cambridge 2005.

¹⁵ Diese Wachstumsrate wird von einer Einzelsektoranalyse bestätigt: Zum Beispiel enthält das Jahrbuch fünfmal mehr CSO, die heute im Bereich Menschenrechte tätig sind, als noch in den 1950ern. Ihre Anzahl, ihr Budget und ihre Mitarbeiterzahl sind in weniger als einem Jahrzehnt – zwischen 1983 und 1993 – massiv gestiegen.

¹⁶ Siehe Hugget, J., *Patterns of International Non-governmental Organisation's Growth*, International Development Policy, Revue internationale de politique de développement, Working Papers, 2012.

¹⁷ Siehe Human Rights, [Fact-Sheet: Non-Governmental Organisations \(NGOs\) in the United States](#), 2012.

¹⁸ Siehe OneWorld, [India: More NGOs than schools and health centres](#), 2010.

¹⁹ Siehe The Chicago Tribune, [Hobbled NGOs wary of Medvedev](#), 2008.

sind die Mitgliedszahlen, die Finanzierungsmöglichkeiten und damit auch der politische Einfluss dieser Organisationen deutlich geringer. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass diese CSO hauptsächlich auf lokaler Ebene tätig sind.

1.1.4 Das Wachstum des dritten Sektors auf europäischer Ebene

CSO haben insbesondere in Europa ein rasantes Wachstum vollzogen²⁰. Ende der 90er Jahre lag ihre geschätzte Wachstumsrate in Belgien, Frankreich, Deutschland und Großbritannien bei **24 % in einem Zeitraum von fünf Jahren**²¹. Nach Schätzungen der Kommission stellen Unternehmen der Sozialwirtschaft²² 10 % aller Unternehmen in der EU und beschäftigen 6 % der Erwerbsbevölkerung der EU. Von diesen Beschäftigten arbeiten 70 % für gemeinnützige Organisationen, 26 % für Genossenschaften und 3 % für Gegenseitigkeitsgesellschaften.

Im Verzeichnis des Weltverbands der Nichtregierungsorganisationen (WANGO)²³ sind insgesamt 4569 NRO für Nordeuropa, 1079 für Südeuropa, 3758 für Westeuropa und 8357 für Osteuropa aufgeführt. Damit sind laut dem WANGO-Verzeichnis mit Stand 2015 insgesamt **13 194 NRO in Europa tätig.**

In Europa gibt es immer mehr offizielle Zusammenschlüsse von CSO sowie einzelne Einheiten. In 2011 veröffentlichten Forschungsergebnissen wird die Bedeutung derartiger Zusammenschlüsse (auch bekannt als „**Dachorganisationen**“) für die EU-Governance anhand einer Reihe von Beispielen verdeutlicht²⁴. Dazu gehören u. a. die 1995 gegründete Sozialplattform, das 2001 ins Leben gerufene Netzwerk für Menschenrechte und Demokratie und die Green 10, in der Umweltorganisationen zusammengeschlossen sind.

1.1.5 Der Anstieg der Mittelbeschaffung

Selbst ohne genaue und umfassende Zahlen lässt sich leicht verstehen, wie sich diese Zunahme von CSO auf ihre Mittelbeschaffung auswirkt. Laut Schätzungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) überstiegen die ausgezahlten Mittel international agierender NRO im Jahr 1999 **die Entwicklungshilfe der Vereinten**

²⁰ Es gibt zahlreiche Gründe für die wachsende Zahl von CSO auf EU-Ebene. Drei Gründen kommt jedoch besondere Bedeutung zu. Erstens den ökonomischen Gründen: Mit dem Übergang von der industriellen zur postindustrialisierten Gesellschaft vollzog sich eine generelle Ausweitung der Dienstleistungswirtschaft. Zweitens demografischen Entwicklungen: Die sogenannte Generation der „Babyboomer“ sorgte für eine verstärkte Nachfrage nach Dienstleistungen (z. B. Schulen, Kinderbetreuung, Freizeiteinrichtungen). Der dritte Sektor ist in diesen Bereichen entsprechend gewachsen. Und schließlich den politischen Gründen: Der öffentliche Sektor hat in den letzten Jahren massive Veränderungen durchlaufen. Ein wichtiger Punkt ist dabei das sogenannte „Down-Sizing“, d. h. Verschlankung und Stellenabbau. Dies lässt sich teilweise mit stärkeren Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und teilweise mit dem Aufkommen des Prinzips der Subsidiarität bei der Erbringung von Dienstleistungen erklären. Zusammen mit der Krise des traditionellen Wohlfahrtsstaates hat das Down-Sizing des öffentlichen Sektors somit zu einer zunehmenden Delegation von Aufgaben an den privaten Sektor (darunter auch gemeinnützige Einrichtungen) geführt, entweder durch direkte Delegation oder durch Partnerschaften.

²¹ Siehe <http://www.worldvolunteerweb.org/news-views/viewpoints/doc/economic-significance-of-voluntary/print.html>.

²² Laut der [Definition der GD Handel und Industrie](#) ist Sozialwirtschaft ein Konzept, um Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, gemeinnützige Verbände, Stiftungen und soziale Unternehmen zu erfassen, die in ganz Europa viele verschiedene Produkte und Leistungen bereitstellen und Millionen von Arbeitsplätzen schaffen.

²³ WANGO ist eine internationale Organisation, in der NRO aus aller Welt zusammengeschlossen sind, die Frieden und Wohlergehen überall auf der Welt fördern wollen.

²⁴ Siehe Sgueo, G., *Interlocutory Coalitions' and Administrative Convergence*, in Chiti, E., Mattarella, B. G., *Global administrative law and European administrative law*, Springer, 2011.

Nationen (UN), außerdem steuerten sie die Mittelverwendung von fast zwei Dritteln der Hilfsgüter der EU²⁵. 2001 schätzte die London School of Economics, dass NRO in einem Jahr 7 Mrd. USD an Entwicklungsgeldern und 2 Mrd. USD an Mitteln von US-Stiftungen erhalten hatten²⁶.

Der World Giving Index 2014, ein jährlich von der Charities Aid Foundation veröffentlichter Bericht, der die Spendenbereitschaft von Menschen aus 130 Ländern aus der ganzen Welt vergleicht, meldet nur einen leichten Rückgang (0,6 Prozentpunkte) der weltweiten Spenden. Während sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern das Spendenaufkommen um 0,8 bzw. 1,2 Prozentpunkte gesunken ist, sind die Menschen in Transformationsländern eher zu Spenden bereit (z. B. ist das Spendenniveau in China von 10 % auf 13 % gestiegen). Somit ist zwar der prozentuale Anteil der Menschen, die Geld spenden, insgesamt leicht gefallen, doch aufgrund des Bevölkerungswachstums hat sich die absolute Zahl der Menschen, die Geld spenden, weltweit um rund 84 Millionen Menschen erhöht.

Man geht davon aus, dass wohltätige Spenden – die bei Weitem wichtigste Einnahmenquelle von CSO – in den kommenden Jahren steigen werden. Grund dafür sind drei wichtige Faktoren. Als Erstes nimmt die Zahl der sogenannten „Ultra-High-Net-Worth Individuals“, also der „Superreichen“ überall auf der Welt zu. Laut dem World Wealth Report ist ihre Zahl 2012 um 9,2 % gegenüber dem Vorjahr nach oben gegangen. Zudem könnte auch zunehmende Alterung der Weltbevölkerung den Wohltätigkeitsorganisationen ein höheres Spendenaufkommen bescheren (laut Schätzungen des World Giving Index spenden nur 24 % der 15-24-Jährigen, während sich 33 % in der Altersgruppen der über 50-Jährigen für wohltätige Zwecke engagieren). Und zuletzt – und das ist gleichzeitig auch der wichtigste Punkt – schafft auch Technologie ein schärferes Bewusstsein für humanitäre Angelegenheiten. Ein Beispiel sind internetgestützte Petitionsplattformen, die Millionen von Mitgliedern haben und Millionen von Dollar (oder Euro) für die von ihnen unterstützten Initiativen und Projekte erhalten²⁷.

1.1.6 Die wirtschaftliche Auswirkung des Wachstums des dritten Sektors

Die wachsende Zahl von CSO auf internationaler und auf europäischer (sowie auch auf nationaler) Ebene hat sich nicht nur positiv auf ihre Anstrengungen zur Mittelbeschaffung ausgewirkt. Die Auswirkungen sind auch auf den nationalen und internationalen Märkten und in den jeweiligen Wirtschaftsordnungen zu spüren.

Laut Schätzungen im **2003 UN Handbook of Non-profit Institutions** entfallen in den meisten westlichen Demokratien im Durchschnitt 5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf den zivilgesellschaftlichen Sektor (**in Kanada und den USA über 7 %**). Das heißt, der BIP-Beitrag

²⁵ Siehe OECD, *Geographical Distribution of Financial Aid to Developing Countries*, Paris 1997.

²⁶ Siehe Anheier, H., Glasius, M., Kaldor, M., *Global civil society*, London 2001.

²⁷ Beispiele sind u. a. Change.org (eine große weltweite Petitionsplattform mit 70 Millionen Nutzern in 196 Ländern) und [Avaaz](http://Avaaz.org) (ein Online-Netzwerk, das sich für Kampagnen, für die Unterzeichnung von Petitionen, für die Finanzierung direkter Projekte und für das Versenden von E-Mails sowie Anrufe und Lobbyarbeit bei Regierungen in 15 Sprachen einsetzt und von einem Kernteam auf sechs Kontinenten sowie von Tausenden von Freiwilligen betreut wird). Ebenfalls interessant ist der Fall der gemeinnützigen Organisationen wie [Kiva](http://Kiva.org), einer Online-Organisation, über die Menschen über das Internet Mikrofinanzinstitute in Entwicklungsländern und benachteiligte Unternehmer mit begrenztem Zugang zu Krediten finanziell fördern können. Unter dem Strich können einzelne Geldgeber so gemeinsam bei dem Unternehmen ihrer Wahl einen wichtigen Unterschied bewirken.

des gemeinnützigen Sektors übertrifft den (oder entspricht dem) BIP-Beitrag vieler Branchen in diesen Ländern, z. B. den Beitrag des Versorgungssektors und der Finanzvermittlung. Auch einzelne CSO können als Beispiel herangezogen werden. In einer 2010 veröffentlichten Studie zur internationalen Entwicklungspolitik hieß es, **World Vision International erwirtschaftete mit seinen 40 000 Beschäftigten einen Umsatz von fast 3 Mrd. USD. Der Umsatz anderer bekannter NRO wie Habitat for Humanity, Save the Children und Ärzte ohne Grenzen lag dem Bericht zufolge bei jeweils über 1 Mrd. USD.** Oxfam und Opportunity International haben ihren Umsatz nach eigenen Angaben in den letzten zehn Jahren verdreifacht.

Außerdem sollte man auch nicht vergessen, dass CSO Tausende von Mitarbeitern und freiwilligen Helfern mobilisieren. Im Rahmen des 1991 durchgeführten Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Projekts fand man heraus, dass alleine NRO in Frankreich, Deutschland, Japan, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich in Vollzeitstellen umgerechnet über 100 000 Beschäftigte hatten. In den 42 Ländern, die 2010 im Rahmen des Johns Hopkins Projekts analysiert wurden, beschäftigten gemeinnützige Organisationen fast 56 Millionen Vollzeitmitarbeiter oder durchschnittlich 5,6 % der erwerbstätigen Bevölkerung dieser Länder. Dies überstieg laut den Projektteilnehmern die Mitarbeiterzahl vieler großer Branchen in den untersuchten Ländern, z. B. die der Sektoren Versorgung, Bau, Transport und Kommunikation.

Die ehrenamtliche Tätigkeit, die weltweit für CSO erbracht wird, wirkt sich ebenfalls auf die Märkte und Volkswirtschaften aus. Jüngsten Schätzungen zufolge unterstützt in einem typischen Jahr fast 1 Milliarde Menschen weltweit öffentliche, gemeinnützige oder gewinnorientierte Organisationen (fast 36 %) oder helfen direkt Freunden oder Nachbarn (64 %) ²⁸. In den Ländern der OECD leisten geschätzte 31 % der Erwachsenen ehrenamtliche Arbeit, entweder direkt oder über Organisationen, in Ländern mit mittlerem und geringem Einkommen dagegen weniger als 20 %.

Man schätzt, dass im „Land der Freiwilligen“, wenn es dieses Land gäbe und dort alle ehrenamtlich tätigen Menschen der Welt wohnen würden, die zweitgrößte erwachsene Bevölkerung leben würde, übertroffen nur von China. Die erwerbstätige Bevölkerung dieses Landes würde, mit Stand 2005, 1348 Bio. USD erwirtschaften. Damit hätte das „Land der Freiwilligen“ die weltweit siebtgrößte Erwerbsbevölkerung, hinter den USA, Japan, Deutschland, China, dem Vereinigten Königreich und Frankreich, aber vor Kanada, Spanien und Italien ²⁹.

1.2 Zivilgesellschaftliche Organisationen und der öffentliche Sektor

CSO sind sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene eng mit dem öffentlichen Sektor verknüpft. Diese Beziehung ist in den letzten Jahrzehnten noch enger geworden, denn Regierungen und öffentliche Einrichtungen delegieren immer mehr Funktionen und Aufgaben an den privaten Sektor, darunter auch an CSO.

²⁸ Siehe Salamon, M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., *Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future, 82 Analysis of Public and Cooperative Economics*, 2011, S. 217.

²⁹ Siehe Salamon, M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., *Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future, 82 Analysis of Public and Cooperative Economics*, 2011.

Ein wichtiges Beispiel sind die **öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP)**. Unter den Begriff der ÖPP fallen viele verschiedene kooperative Beziehungen zwischen öffentlichen Akteuren (Regierungen, Agenturen und internationale Organisationen oder eine Kombination dieser Akteure) und privaten Akteuren³⁰. Zu Letzteren gehören auch CSO. Man verspricht sich von ÖPP zahlreiche Vorteile, daher wurden in den letzten zehn Jahren immer mehr derartiger Partnerschaften eingegangen³¹.

ÖPP sind jedoch nicht das einzige Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Sektor und CSO. Beispiele auf supranationaler Ebene sind die Weltbank (WB), die Welthandelsorganisation (WHO) die UN und auch die Organe der EU. Die WB hat seit den 1970ern Tausende Mitglieder von CSO überall auf der Welt **beraten und mit ihnen zusammengearbeitet**. Die WHO setzt sich ebenfalls für eine Ausweitung der Zusammenarbeit mit CSO ein. Seit der Ministerkonferenz in Doha im Jahr 2001 verfolgt die WHO bei der Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die Ausarbeitung ihrer Politik einen neuen Ansatz³². Innerhalb der UN hat die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Laufe der Jahre ebenfalls an Bedeutung gewonnen. Es hieß, dass dieses Engagement gegenüber der Zivilgesellschaft vor allem dem ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan ein besonderes Anliegen war.

Die EU bildet dabei keine Ausnahme. Bereits 1997 schätzte der European Citizens' Action Service, dass **zwischen 5 % und 10 % der Lobbytätigkeit bei der Kommission eher öffentlichen als privatwirtschaftlichen Zwecken diene**. Mit der wachsenden Entscheidungskompetenz Brüssels hat auch³³ die Lobbyarbeit der CSO zugenommen. CSO wollen die Politik der EU mitgestalten, insbesondere in den Bereichen, die sie als wichtig für ihre Aktivitäten erachten (darunter Landwirtschaft, Handel, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit).

1.2.1 Stärkere Partnerschaft, stärkere Finanzierung, stärkere Kritik

Aus der zunehmenden Einbeziehung von CSO in die politische Entscheidungsfindung ergeben sich im Hinblick auf die Finanzierung zwei entscheidende Folgen. Die erste und auch wichtigste Folge ist der einfachere Zugang der CSO zu öffentlichen Geldern. Es stehen zahlreiche Schätzungen zum Zugang von CSO zu öffentlichen Finanzmitteln auf nationaler und internationaler Ebene zur Verfügung. Zum Beispiel erhöhten sich laut einer Schätzung, die vor einigen Jahren im Magazin des Internationalen Roten Kreuzes (IRK) veröffentlicht wurde, die Gesamtaufwendungen offizieller Geldgeber an das IRK um das Vierfache, von

³⁰ Laut jüngsten Schätzungen haben weltweit ganze 31 Länder operative ÖPP-Einheiten. Europa ist auf dem ÖPP-Infrastrukturmarkt führend, auf die Region entfallen mehr als 45 % des Nominalwerts aller weltweiten ÖPP. Für einen Überblick über ÖPP siehe Sgueo, G., [Addressing conflicts of interest in public-private partnerships \(PPPs\)](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments PE 545.722, 2015.

³¹ Siehe Istrate, E., Puentes, R., *Moving Forward on Public Private Partnerships: US and International Experience with PPPs Units*, Brookings-Rockefeller, 2011.

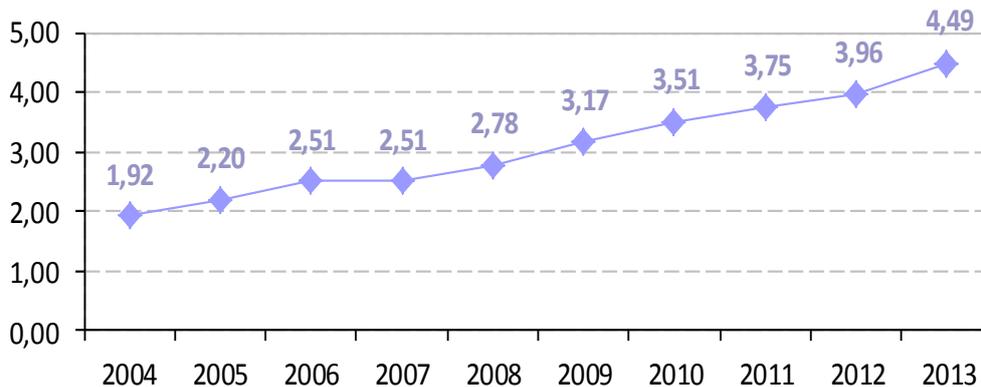
³² In jüngster Zeit hat die WHO die Bedeutung offener Foren für kommunikative Interaktion und Verhandlungen mit NRO bei der Politikformulierung betont. Danach entwickelte die WHO das Konzept der „adaptiven Governance“. Adaptive Governance reagiert so weit wie möglich auf die Werte, Interessen und Sorgen aller Stakeholder, um bessere Ergebnisse zu ermöglichen.

³³ In einer bekannten Studie aus dem Jahr 2002 wurde der Anteil der nationalen Gesetze, die nach europäischen Initiativen von Mitgliedstaaten geschaffen werden, mit 80 % beziffert. Siehe Guéguen, D., *Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner*, in *The Effectiveness of EU Business Associations*, Greenwood, J. (ed.), Basingstoke, 2002, S. 47.

unter 500 000 USD auf fast 2 Mrd. USD³⁴. In Untersuchungen wurde dieser Anstieg der offiziellen Hilfsspenden mit der gestiegenen Bedeutung der Rolle der NRO bei Notfallsituationen erklärt, insbesondere in Konfliktsituationen.

Als weiteres Beispiel könnte die Zunahme der EU-Finanzmittel für NRO dienen, die in der folgenden Grafik gezeigt ist.

Abbildung 1 – EU-Haushaltsauswirkung der Finanzmittel für NRO in den vergangenen 10 Jahren (in Mrd. EUR)



Datenquelle: [Europäische Kommission](#).

Allerdings ist dieser bessere Zugang der CSO zu öffentlichen Geldern nicht unumstritten. Zunächst wird die finanzielle Rechenschaftspflicht von CSO kritisiert (und auf diesen Punkt wird später noch genauer eingegangen). Außerdem heißt es, aus der Zunahme der öffentlichen Gelder für CSO könnte eine Art „Abhängigkeit“ von Geldgebern entstehen. Kritiker gehen davon aus, dass CSO, die mit öffentlichem Geld finanziert werden, nicht mehr die Unterstützung durch (und die Fürsprache für) breitere gesellschaftliche Interessen suchen könnten. Außerdem nehmen sie an, dass CSO, die öffentliche Gelder erhalten, dazu neigen könnten, sich an die vorherrschende politische Meinung anzupassen, um nicht die Gunst derjenigen zu verlieren, die diese Gelder bereitstellen. Zum Beispiel lautete das Ergebnis einer 2005 durchgeführten unabhängigen Untersuchung der Generaldirektion Umwelt der Kommission, dass die meisten Empfänger von Geldern mehr und mehr auf ihr Finanzierungsprogramm angewiesen waren³⁵. Anders ausgedrückt, so die Studie: Die Empfänger hatten aufgehört, sich um andere Finanzierungsquellen zu bemühen.

Allerdings bedroht eine zunehmende Abhängigkeit von öffentlichen Geldern nicht notwendigerweise die Unabhängigkeit der CSO, die diese Gelder erhalten. Die größere Verfügbarkeit von Ressourcen kann CSO helfen, mehr Anerkennung zu gewinnen und damit ihren sozialen Hauptauftrag zu erfüllen. Wissenschaftler führen sogar das Argument an, dass der öffentliche Sektor mindestens zwei Anreize für die Unterstützung von CSO hat. Beide hängen mit dem Thema Legitimität zusammen. Die Beteiligung von CSO hilft politischen Entscheidungsträgern, effizientere Politik zu machen (basierend auf dem Wissen und

³⁴ See Macrae, J., *NGOs: Has the "N" gone missing?*, im Magazin des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds, 1996.

³⁵ Siehe AGRA CEAS Consulting, *Mid-term evaluation of the implementation of the Community action programme promoting NGOs primarily active in the field of environmental protection*, (Beschluss 466/2002/EG), Brüssel 2005.

Sachverstand der CSO). Gleichzeitig sinkt das Risiko, dass einmal getroffene Entscheidungen später angefochten werden. Diese Sichtweise wird auf EU-Ebene geteilt³⁶.

1.3 Vom Anfang bis hin zu Lissabon: CSO in Europa

Im folgenden Abschnitt wird beschrieben, wie sich die EU mit dem Thema CSO befasst. Zwei Phasen lassen sich unterscheiden. In der ersten Phase waren die Zuständigkeiten der europäischen Organe in sozialen Angelegenheiten begrenzt, daher befasste sich die EU kaum mit CSO. In der aktuellen Phase bemüht sich die EU verstärkt um Themen, die für CSO von Interesse sind³⁷.

1.3.1 Von den Anfängen bis hin zur „Europäisierung“ sozialer Angelegenheiten

In der ersten Phase waren die Zuständigkeiten der europäischen Organe in sozialen Angelegenheiten sehr begrenzt. In den Verträgen von Rom war „Sozialpolitik“ ausdrücklich von den Zuständigkeiten der Gemeinschaft ausgeschlossen. Am Europäische Sozialfonds (ESF), der durch die Verträge ins Leben gerufen wurde, zeigte sich dieses Verständnis für den Zuständigkeitsbereich, der den im Entstehen befindlichen europäischen Organe zugewiesen wurde. Der Fonds war im Wesentlichen ein Wirtschaftsprogramm, das darauf abzielte, Beschäftigung und die berufliche und geografische Mobilität der Arbeitnehmer zu fördern³⁸.

Die Europäische Gemeinschaft (EG) befasst sich erst seit 1989, dem Jahr der Unterzeichnung der Europäischen Sozialcharta, mit dem Feld Sozialpolitik. Mit dieser Sozialcharta begann die „Europäisierung“ von Sozialdienstleistungen. In der Sozialcharta wurde zum Ausdruck gebracht, dass die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte der Gemeinschaft als gleich wichtig anzusehen sind. Zwei Jahre vorher verabschiedete das Europäische Parlament auf der Grundlage eines Berichts seines Ausschusses für Recht und Bürgerrechte eine Entschließung – nach ihrer Berichterstatteerin „Fontaine-Bericht“ benannt –, in der die Einbeziehung des dritten Sektors in die Agenda der Gemeinschaft gefordert wurde³⁹.

³⁶ 2010 starteten 22 Mitglieder des Europäischen Parlaments eine [Initiative im Internet mit dem Aufruf zu einer stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft an der politischen Entscheidungsfindung der EU](#), vor allem im Bereich der Regulierung der Finanzmärkte. Diese Initiative beruhte auf der Annahme, dass es vielen CSO an Fachwissen in Finanzfragen fehle und sie daher ihrer Stimme bei EU-Entscheidungen kein Gehör verschaffen könnten. Die Urheber der Initiative wollten diese Lücken durch eine großzügigere Bereitstellung von EU-Geldern für CSO schließen.

³⁷ Für einen allgemein Überblick über die Politik der EU in Fragen des dritten Sektors siehe Kendall, J., *Third Sector European Policy: Organisations between Market and State, the Policy Process and the EU, 1 Third Sector European Policy Working Papers*, London, 2005.

³⁸ Derzeit ist der ESF einer der wichtigsten Strukturfonds der EU. Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden über den ESF fast 75 Mrd. EUR an die EU-Mitgliedstaaten und -Regionen verteilt, dies entspricht etwa 10 % des gesamten EU-Haushalts.

³⁹ Siehe Ausschuss des Europäischen Parlaments für Recht und Bürgerrechte, *Resolution on Non-Profit-Making Associations in the European Communities*, Dokument A2 – 196/86, 1987. Im Fontaine-Bericht wurde die Auffassung vertreten, dass der gemeinnützige Sektor die Chance für den Aufbau Europas biete. In dem Bericht wurde vorgeschlagen (*Punkt 4*), dass die Kommission einen Verordnungsvorschlag ausarbeiten solle, der eine gemeinschaftsweite Satzung für Verbände enthalten solle, die auf EU-Ebene tätig sind oder auf nationaler Ebene agieren, aber gemeinsam auf EU-Ebene handeln wollen; wurde angemerkt, dass (*Punkt 7*) besondere Steuervorteile für gemeinnützige Vereinigungen gerechtfertigt seien, die Dienstleistungen im gemeinsamen Interesse erbringen und auf die Arbeit von Freiwilligen angewiesen sind; wurde angeführt, dass gemeinnützigen Vereinigungen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt

1.3.2 Von Maastricht hin zu Lissabon

Nach den Empfehlungen des Fontaine-Berichts und dem 1989 begonnenen Prozess der Europäisierung bezogen sich sowohl der Vertrag von Maastricht (1992) als auch der Vertrag von Amsterdam (1997) ausdrücklich auf das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion. Sie wurde, neben einer einheitlichen Währung und dem Binnenmarkt, als eines der drei übergeordneten Ziele des europäischen Projekts genannt.

Die Kommission erhielt den Auftrag, die Rolle der CSO zu stärken. Eine der 1992 gestarteten Initiativen war der *Vorschlag zur Verabschiedung einer europäischen Satzung für Gegenseitigkeitsgesellschaften*⁴⁰. Dieser umfasste ein Arbeitsprogramm zur Unterstützung der Entwicklung von CSO auf europäischer Ebene. Der Vorschlag wurde 1993 vom Europäischen Parlament abgeändert⁴¹ und 1996 vom Rat erörtert⁴². gelangte aber nie über die Erörterungsphase hinaus. 2002 wurde die Idee erneut aufgegriffen und 2012 in das Statut der Europäischen Stiftung umbenannt. Darin enthalten war ein Vorschlag zur Verabschiedung eines Statuts, das die grenzübergreifenden Aktivitäten von Stiftungen mit einem gemeinnützigen Zweck fördern und ihnen die Unterstützung gemeinnütziger Anliegen in der gesamten EU erleichtern sollte.

Der vor wenigen Jahren in Kraft getretene Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerte und verstärkte die partizipative Dimension des europäischen Governance-Modells noch zusätzlich. Mit dem Vertrag erhielt das Parlament neue Befugnisse, ein erhebliches Maß an Rechtsetzungsbefugnis wurde an die Kommission delegiert, und die Grundrechtecharta wurde verkündet. In diesem Aktionsrahmen spielen CSO nun eine größere Rolle. Derzeit gibt es viele verschiedene Partnerschaften zwischen der EU und CSO. Im Rahmen dieser Partnerschaften haben die CSO oft die Möglichkeit, EU-Gelder zu erhalten. Beispiele sind das PROGRESS-Programm und das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI). Das erste Programm war ein bis 2013 laufendes Finanzinstrument zur Unterstützung der Entwicklung und Koordinierung der EU-Politik in den fünf folgenden Bereichen: Beschäftigung, soziale Eingliederung und Sozialschutz, Arbeitsbedingungen, Nichtdiskriminierung und Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen. Das zweite Programm ist ein Finanzierungsprojekt, das darauf abzielt, hochwertige und nachhaltige Beschäftigung zu fördern, angemessenen Sozialschutz sicherzustellen, soziale Ausgrenzung und Armut zu bekämpfen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Für den Zeitraum 2014 bis 2020 finanziert das EaSI unter anderem den Zugang zu Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum (21 % des Gesamtbudgets).

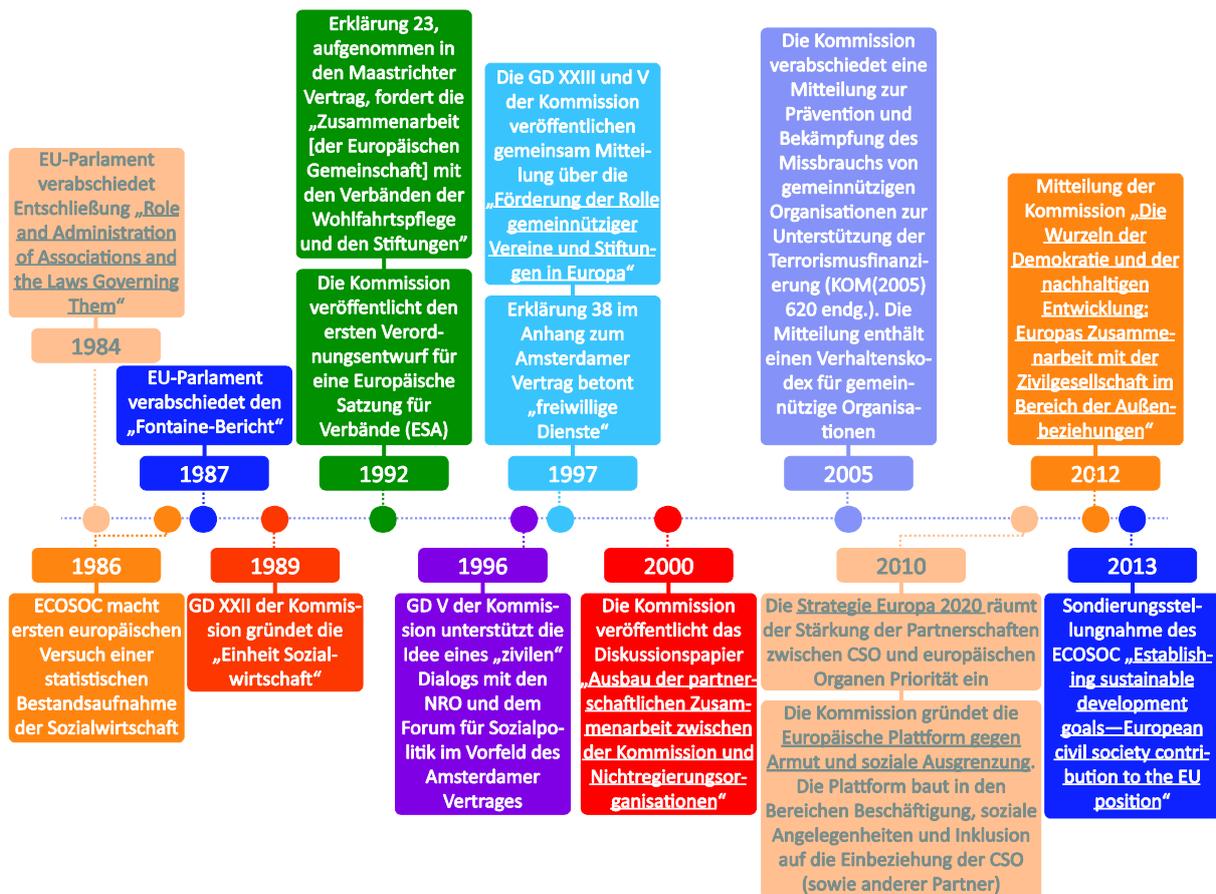
werden müssten und dass (*Punkt 9*) Spenden der Öffentlichkeit an derartige Vereinigungen steuerlich absetzbar sein sollten; und schließlich wurde vorgeschlagen, dass ein Fonds für die Finanzierung des Wachstums des gemeinnützigen Sektors geschaffen werden sollte (*Punkt 10*) und dass der Rechnungshof prüfen solle, ob finanzielle Zuwendungen an gemeinnützige Vereinigungen in Übereinstimmung mit den von der Haushaltsbehörde festgelegten Kriterien verteilt wurden (*Punkt 11*).

⁴⁰ Siehe Europäische Kommission, [Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft](#), KOM(91) 273 endg., 1992.

⁴¹ Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften [KOM\(93\) 252 endg.](#), 1993.

⁴² Siehe Europäischer Rat, [Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft](#), 1996.

Abbildung 2 – Zeitachse der Europäischen Union und der CSO



2. Die finanzielle Rechenschaftspflicht des dritten Sektors

2.1 Rechenschaftspflicht: ein allgemeiner Überblick

Im Hinblick auf die Debatte rund um die Definition des dritten Sektors gibt es ebenso viele Beschreibungen der Bedeutung von Rechenschaftspflicht wie Wissenschaftler, die sich mit dem Sektor befassen⁴³. Aufgrund der Unterschiede und Mehrdeutigkeiten, die durch unterschiedliche Auslegungen dieses Konzepts (und natürlich auch durch die Verwendung unterschiedlicher Terminologie) überdeckt werden, ist ein gemeinsames Verständnis von Rechenschaftspflicht, ihres Anwendungsbereichs und ihrer Grenzen bisher ausgeschlossen.

Die Bedeutung von Rechenschaftspflicht für CSO wird mit noch mehr Nachdruck debattiert. Teilweise lässt sich dies mit der großen Vielfalt von CSO erklären. Daher müssen CSO einerseits analog zu gewinnorientierten Organisationen operieren, z. B. durch die Verabschiedung von Grundsätzen zu fiskalischer Transparenz und durch die Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit. Andererseits können CSO öffentlichen Verwaltungen zugeordnet werden, denn beide verfolgen öffentliche Interessen. Somit kann

⁴³ Derzeit werden so viele und so unterschiedliche Beschreibungen verwendet, dass Rechenschaftspflicht laut Mark Bovens einem Mülleimer ähneln könnte, der mit guten Absichten, lose definierten Konzepten und vagen Vorstellungen von guter Regierungsführung gefüllt ist. Siehe Bovens M., *Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework*, 13 *European Law Review*, 2007, S. 447.

von CSO auch die Sicherstellung von Gerechtigkeit, Gleichheit und Teilhabe an der Entscheidungsfindung gefordert werden.

In der vorliegenden Analyse werden jedoch einige der komplexen Aspekte der wissenschaftlichen und institutionellen Debatten über die Rechenschaftspflicht von CSO vereinfacht und eine enger gefasste Beschreibung von Rechenschaftspflicht wird herangezogen. Der Schwerpunkt liegt ausschließlich auf dem finanziellen Aspekt der Rechenschaftspflicht, dieser könnte auch als „funktionelle Rechenschaftspflicht“ beschrieben werden. Finanzielle (oder funktionelle) Rechenschaftspflicht beruht auf **vier Kernelementen**: (1) Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen; (2) transparente Mittelverwendung (z. B. Veröffentlichung von Berichten über Einnahmen und Ausgaben); (3) Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung; (4) sinnvolle Nutzung von Ressourcen, insbesondere die Vermeidung von Aktivitäten, die im Widerspruch zum gemeinnützigen Status stehen.

So verstanden beinhaltet finanzielle Rechenschaftspflicht interne Managementpraktiken sowie finanzielle Verantwortung gegenüber den Mitgliedern einer Organisation. Unter diesem Oberbegriff lassen sich zwei voneinander getrennte (wenn auch zum Teil überlappende) Kategorien unterscheiden. Dazu gehören „Rechenschaftspflicht nach oben“, d. h. gegenüber Regierungen, Geldgebern und der breiten Öffentlichkeit, und „Rechenschaftspflicht nach innen“, d. h. gegenüber Partnern und Empfängern von Leistungen. Alle diese Stakeholder haben einen unterschiedlichen Einflussgrad auf CSO. So ist z. B. die Rechenschaftspflicht gegenüber größeren Geldgebern in der Regel stärker (aufgrund der vertraglichen Verpflichtungen zwischen dem Geldgeber und der CSO) als gegenüber Einzelpersonen, die kleine Summen spenden und daher normalerweise nicht die Macht haben, von CSO eine größere Rechenschaftspflicht zu fordern.

2.1.1 Besorgnis über die finanzielle Rechenschaftspflicht von CSO

Die Besorgnis über die finanzielle Rechenschaftspflicht von CSO ist weit verbreitet. Misswirtschaft und Betrug können in zahlreichen Fällen auftreten, z. B. durch: das Fehlen klarer Informationen in Rechnungen, minderwertige Berichte, überhöhte oder doppelte Rechnungen für Waren und Projekte, Annahme von Geldern von mehr als einem Geldgeber für das gleiche Projekt oder sogar die Schaffung fiktiver CSO, die einzig das Ziel verfolgen, öffentliche Aufträge zu erhalten. Es ist daher kein Zufall, dass es eine Fülle von Beispielen dafür gibt, dass CSO öffentliche Gelder, die sie von unterschiedlichsten Verwaltungsebenen erhalten haben, missbräuchlich verwendet haben⁴⁴. Auf europäischer Ebene hat das europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) Untersuchungen zu Fällen durchgeführt, in die NRO verwickelt waren. Zum Beispiel leitete OLAF 2005 nach mehreren Betrugsvorwürfen Untersuchungen zur mutmaßlichen Veruntreuung von Hilfsgeldern durch 32 NRO und Wohltätigkeitsorganisationen ein. 2011 untersuchte OLAF angebliche Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung von Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung durch eine NRO⁴⁵.

Aufgrund dieser weit verbreiteten Besorgnis müssen CSO beweisen, dass sie die Ressourcen, die ihnen zur Verfügung gestellt werden, in effizienter, verantwortlicher und transparenter

⁴⁴ Siehe Trivunovic, M., *Countering NGO corruption: rethinking the conventional approaches*, U4 Ausgabe Nr. 3/2011, 2011.

⁴⁵ Siehe OLAF, [Der OLAF-Bericht 2013](#), 2013.

Weise einsetzen. Diese Effizienz wird jedoch durch den Mangel an unabhängigen Kontrollen der Finanzen und Aktivitäten von CSO erschwert. Da CSO „privatrechtliche juristische Personen“ sind, unterliegen sie nicht den gleichen Integritätsmechanismen und Normen und der gleichen internen und externen Aufsicht wie öffentliche Institutionen. Eine der wesentlichsten Auswirkungen dieser Kritikpunkte ist das zunehmende Misstrauen gegenüber Aktivitäten von CSO. Im „Trust Barometer“ für 2015 sollten die Befragten angeben, wie weit sie darauf vertrauen, dass vier unterschiedliche Einrichtungen (Regierungen, die Wirtschaft und die Medien sowie NRO) „das Richtige tun“⁴⁶. Am besten fiel das Ergebnis für NRO aus, 63 % der Befragten gaben an, sie vertrauten ihnen. Diese Zahl bedeutet jedoch einen Rückgang gegenüber den 66 % aus dem Jahr 2014, der stärkste Vertrauensverlust verglichen mit den anderen Einrichtungen, nach denen in der Umfrage gefragt wurde.

Kritische Anmerkungen zur Rechenschaftspflicht von CSO deuten auf zwei Hauptprobleme hin. Erstens scheinen CSO kaum etwas gegen dieses Thema zu unternehmen. Bestenfalls, so Kritiker, haben sie eine lockere Aufsicht durch externe Gremien begründet oder berichten inzwischen in minimalem Umfang über ihre Aktivitäten. So wurde zum Beispiel in einer Studie aus dem Jahr 2006, an der mehr als 400 Vertreter von NRO und Geberorganisationen in 20 Ländern in Europa, Asien, Afrika und Nord- und Lateinamerika teilnahmen, festgestellt, dass NRO zwar regelmäßig die Meinung und das Feedback von Leistungsempfängern einholen, sie aber nur informelle Prüfmechanismen befolgen. Im Wesentlichen gaben die befragten NRO an, dass die Meinungen der Leistungsempfänger vorrangig über Mitarbeiter vor Ort (85 %) und über Partner (70 %) eingeholt würden⁴⁷.

Ein zweiter Kritikpunkt lautet, dass es vielen CSO an Erfahrung und Kapazität bei der Überwachung und Auswertung ihrer eigenen Aktivitäten mangle. In der Blackbaud-Umfrage von 2010⁴⁸ antworteten CSO auf die Frage, ob sie über Maßnahmen für Rechenschaftspflicht verfügen, damit Geldgeber ihre Angaben überprüfen könnten. Nur in einigen wenigen Ländern gab die Mehrheit der Befragten an, entweder über ein Prüfverfahren oder einen Kommunikationsplan zu verfügen. In noch weniger Ländern verfügen CSO nicht nur über ein Prüfverfahren, sondern befolgen im Hinblick auf Informationen zu Geldgebern und Daten von Mitarbeitern auch Datenschutzgrundsätze.

Selbst wenn CSO das Thema Überwachung ernst nehmen, so bedeuten doch Dokumentationsaufgaben zusätzliche Kosten und Hürden. In der Studie „State of Evaluation 2012“⁴⁹, die vom Innovation Network durchgeführt wurde, heißt es, dass die große Mehrheit (90 %) der befragten gemeinnützigen Organisationen 2012 ihre Aktivitäten ausgewertet haben und 100 % derjenigen, die Auswertungen vorgenommen haben, nach eigenen Angaben ausgehend von den Ergebnissen dieser Auswertungen Schritte ergriffen

⁴⁶ Für die Erstellung des Berichts führte Edelman Ende Oktober und November 2014 eine Online-Umfrage unter 33 000 Teilnehmern in 27 Ländern durch.

⁴⁷ Siehe Keystone, J. *Downward accountability to "beneficiaries": NGOs and donor perspectives, Survey results, 2006.*

⁴⁸ Der Blackbaud-Index enthält aktuelle Informationen über wohltätige Spenden. Er wird jeweils am Monatsersten aktualisiert und enthält Angaben zu rund 16 Mrd. USD an wohltätigen Spenden in den USA. Siehe <https://www.blackbaud.com/nonprofit-resources/blackbaud-index>.

⁴⁹ Das State of Evaluation Projekt ist ein US-amerikanisches Projekt, bei dem Daten gemeinnütziger Organisationen zu ihren Auswertungspraktiken erhoben werden. Siehe <http://www.stateofevaluation.org/>.

haben. Doch mehr als zwei Drittel der befragten Organisationen gaben an, sie verfügten nicht über die Kapazitäten und Verhaltensweisen, um eine aussagekräftige Auswertung durchzuführen. Laut der Umfrage **war in 47 % der Organisationen mit einem jährlichen Budget von über 5 Mio. USD nicht mindestens ein Vollzeitmitarbeiter mit der Auswertung der Aktivitäten befasst**. In der Studie wurden zu wenig Zeit der Mitarbeiter, unzureichende finanzielle Mittel und begrenzte Sachkenntnis der Mitarbeiter als größte Hindernisse bei der Auswertung der Aktivitäten im gemeinnützigen Sektor genannt⁵⁰.

2.1.2 „Interne“ Lösungen zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht: Auswahl der Geldgeber und Selbstüberwachung

Zur Entkräftung der Kritik an ihren Überwachungs- und Auswertungsaktivitäten haben CSO spezifische „interne“ Strategien entwickelt. Ungeachtet der Zunahme dieser Initiativen wurde bisher nur in wenigen Studien versucht, die Effektivität derartiger Formen der Selbstregulierung bei CSO empirisch zu überprüfen. Die im Zeitraum 2008 bis 2010 durchgeführte Studie des World One Trust (WOT) ist wahrscheinlich nach wie vor die genaueste Analyse dieses Themas. Der WOT überwachte die Häufigkeit und die Struktur der Selbstregulierung bei CSO, veröffentlichte Profile von mehr als 350 Initiativen in der Datenbank „A Database of Civil Society Self-Regulatory Initiatives“ und stellte anschließend in einer Reihe von Themenpapieren vergleichende Analysen der Initiativen eingeteilt nach Regionen sowie Stärke und Strukturen der Compliance-Mechanismen an.

Es gibt verschiedene Arten von selbstregulierenden – oder „internen“ – Strategien, die im Kontext dieser Analyse von Interesse sein können. Die erste besteht darin, keine Mittel von möglichen Gegnern in der Wirtschaft oder der Regierung einzuwerben, um die Beeinflussung durch die Geber zu beschränken. Typische Beispiele sind Greenpeace, Amnesty International und Ärzte ohne Grenzen. Greenpeace und Amnesty International sehen die Unabhängigkeit von staatlicher Förderung als entscheidendes Element ihrer Organisationen an⁵¹. Im Gegensatz dazu nehmen andere CSO öffentliche Gelder an, diese stellen aber nur einen geringen (praktisch vernachlässigbaren) Anteil ihrer Gesamteinnahmen dar. Zu diesen Organisationen gehört auch Ärzte ohne Grenzen: Die Organisation finanziert sich zu 89 % über Spenden von fünf Millionen privaten Geldgebern, und nur die restlichen 11 % entfallen auf öffentliche Einrichtungen, vor allem die EU und ihre Mitgliedstaaten, sowie auf andere Quellen.

⁵⁰ Schließlich kann eine detaillierte finanzielle Überprüfung Tausende von Euro (oder US-Dollar) kosten und eine verglichen mit den erhaltenen finanziellen Mitteln unverhältnismäßige Investition bedeuten. Ein jüngstes Beispiel fehlender Auswertung ist die öffentliche Auseinandersetzung über die Verteilung der Spenden nach dem Erdbeben auf Haiti im Jahr 2010. In einer PBS-Dokumentation wurden die internationalen NRO, die Gelder erhalten hatten und vor Ort tätig waren, für die nach wie vor unmenschlichen Lebensbedingungen vieler Haitianer verantwortlich gemacht.

⁵¹ In Punkt 1.2 der Grundsätze von Greenpeace heißt es: „Greenpeace bemüht sich weder um finanzielle Unterstützung, noch akzeptiert die Organisation Spenden von Regierungen, Unternehmen, politischen Parteien oder multinationalen Regierungsorganisationen wie z. B. den Vereinten Nationen oder der Europäischen Union.“ Amnesty International erklärt auf der Website der Organisation, dass die Organisation weder von Regierungen noch von politischen Parteien Geld für Forschungsarbeit zum Thema Menschenrechte annehme und sich nur von Unternehmen unterstützen lasse, die sorgfältig überprüft worden seien. Die einzigen Spenden, die Greenpeace und Amnesty annehmen, sind Spenden einzelner Förderer oder Zuwendungen von Stiftungen.

Die zweite Strategie zur Entkräftung der Kritik an der Rechenschaftspflicht besteht darin, dass CSO eine Selbstüberwachung eingeführt haben. Wie von der Definition angedeutet besteht Selbstüberwachung darin, freiwillig Transparenz- und Ansprechbarkeitsstandards einzuführen und sich dafür einzusetzen, diese Standards zu befolgen und sich anhand dieser Standards bewerten zu lassen.

2.1.3 *Standards und Verhaltenskodizes*

Einige CSO, darunter auch die oben angeführten Beispiele, gehen das Thema Rechenschaftspflicht individuell an, andere verfolgen eine gemeinsame Strategie. CSO versuchen auch, ihre finanzielle Rechenschaftspflicht zu verbessern, indem sie **Standards und Verhaltenskodizes** einführen. Diese beiden Elemente haben in den letzten Jahren bei nichtstaatlichen Einrichtungen deutlich zugenommen. Nicht nur CSO, sondern auch immer mehr Unternehmen nutzen solche Standards, um sich der Transparenz zu verpflichten. Typische Beispiele sind die Erklärungen und Chartas, die bei ÖPP verwendet werden und darauf abzielen, mögliche Interessenkonflikte zu lösen, (z. B. die Oxford Alliance on Health und auf europäischer Ebene das EPODE-Netzwerk) sowie die Bündnisse zur Steigerung der Transparenz (z. B. die Initiative für Transparenz in der rohstoffgewinnenden Wirtschaft).

In Bezug auf die Standards, mit denen CSO ihre (hauptsächlich, aber nicht nur finanzielle) Rechenschaftspflicht verstärken wollen, sind drei Beispiele für die vorliegende Analyse von besonderer Bedeutung⁵². Das erste ist die 2006 von 11 NRO (darunter Amnesty International, ActionAid, Greenpeace, Oxfam und Transparency International) ins Leben gerufene International Non-Governmental Accountability Charter. In dieser Charta werden für CSO gemeinsame Werte und Praktiken im Hinblick auf Transparenz und Rechenschaftspflicht definiert. In der Charta wird festgelegt, dass sich die Unterzeichner zu Offenheit, Transparenz und Aufrichtigkeit im Hinblick auf ihre Strukturen, ihre Mission, ihre Strategien und ihre Aktivitäten verpflichten. Das zweite Beispiel ist die Global Reporting Initiative. Diese Initiative soll einen umfassenden Rahmen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung schaffen, auf den sich Unternehmen und NRO stützen können. Anhand dieses Rahmens können Organisationen ihre ökonomische, ökologische und soziale Performance messen und berichten (darunter z. B. Überwachung und Bewertung, ethische Mittelbeschaffung, öffentliches Bewusstsein und Interessenvertretung). Das dritte Beispiel ist das Global Accountability Project, das 2001 vom One World Trust initiiert wurde. Das Projekt zielt nicht nur auf internationale NRO, sondern auch auf internationale Organisationen und transnationale Unternehmen ab. Regelmäßig wurde ein „Global Accountability Report“ veröffentlicht, um die Rechenschaftspflicht führender Organisationen gegenüber den Menschen zu bewerten, deren Leben sie beeinflussen. Die letzte Ausgabe des Berichts stammt allerdings aus dem Jahr 2008.

Die Debatte über Verhaltenskodizes, die von CSO festgelegt werden, um ihre Selbstverpflichtung zu Rechenschaftspflicht bei ihren Praktiken auszudrücken, reicht bis Anfang der 90er Jahre zurück. Das Ergebnis einer allgemeinen Analyse von 35 Verhaltenskodizes, die 2006 vom One World Trust (OWT) durchgeführt wurde, lautete, dass CSO derartige Kodizes hauptsächlich deshalb erstellen, weil sie befürchten, dass Kritik

⁵² Der One World Trust hat eine [umfassende Datenbank zu Selbstregulierungsinitiativen](#) überall auf der Welt erstellt.

an ihrer Rechenschaftspflicht ihrer Glaubwürdigkeit bei Dritten schaden würde⁵³. Laut dem OWT dienen diese Verhaltenskodizes vor allem dazu, schlechte Publicity und die damit einhergehenden Folgen (z. B. ein geringeres Vertrauen der Öffentlichkeit, niedrigeres Spendenaufkommen) zu vermeiden. Daher wird Rechenschaftspflicht in Verhaltenskodizes von CSO hauptsächlich definiert als das Vorhandensein definierter Standards für interne Governance, Verwaltung und Finanzverwaltungssysteme, um die Einhaltung von Berichtsanforderungen, Gesetzen und Verordnungen sicherzustellen.

Laut dem OWT sind Verhaltenskodizes die bei Weitem häufigste Form der weltweiten Initiativen zur Selbstregulierung von CSO. Von den 309 Initiativen, die der OWT 2009 identifizierte, fielen 51 % in diese Kategorie⁵⁴. „Dachorganisationen“, die CSO und NRO auf nationaler und internationaler Ebene repräsentieren, erstellen mit einem Anteil von 75 % die überwiegende Mehrheit dieser Kodizes. In der 2011 vom Europäischen Stiftungszentrum durchgeführten Studie wurden insgesamt 19 Verhaltens-/Ethikkodizes europäischer Stiftungen ermittelt⁵⁵. Sechs der untersuchten Kodizes waren Initiativen von Spenderforen, neun stammten von nationalen Stiftungsverbänden, und vier wurden gemeinsam von informellen Gruppen von Stiftungen oder gemeinnützigen Organisationen erstellt.

3. Der Rechtsrahmen in Europa

3.1 EU-Finanzierung des dritten Sektors: öffentliche Aufträge und finanzielle Unterstützung

Die zahlreichen CSO, die auf nationaler und europäischer Ebene tätig sind, sind eine natürliche Zielgruppe für einen großen Teil der EU-Finanzmittel. Derartige Finanzmittel stehen über viele verschiedene Quellen zur Verfügung und unterliegen komplexen gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen. In diesem Abschnitt werden die Unterschiede zwischen öffentlichen Aufträgen und Finanzhilfen (beides mögliche Finanzierungsquellen für CSO) sowie die Unterschiede zwischen gemeinsamer und indirekter Mittelverwaltung beschrieben.

Die finanzielle Unterstützung von CSO durch die EU kann auf zwei Arten erfolgen: (1) über öffentliche Aufträge und (2) über Finanzhilfen zur Mitfinanzierung bestimmter Aktivitäten und Projekte (in den letzten Jahren kamen zunehmend auch innovative Finanzinstrumente wie das „Blending“ zum Einsatz, um die Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren)⁵⁶. Auf öffentliche Verträge entfallen rund 16 % des BIP öffentlicher Behörden (auf EU-, nationaler und lokaler Ebene). Über diese Verträge kauft die Kommission auf dem Markt Waren und Dienstleistungen ein, die sie für ihre Aktivitäten benötigt. Die Anbieter werden über Ausschreibungen der zuständigen EU-Organe ausgewählt. Den rechtlichen Rahmen für öffentliche Aufträge liefern die Richtlinie 2014/24 des Europäischen Parlaments und des

⁵³ Siehe One World Trust, *NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability*, London, 2006.

⁵⁴ Siehe Warren, S. Lloyd, R., *Civil Society Self-Regulation. The global picture*, One World Trust Briefing paper Nr. 119/2009, S. 9.

⁵⁵ Siehe Europäisches Stiftungszentrum, *Exploring Transparency and Accountability Regulation of Public-Benefit Foundations in Europe*, Brüssel, 2011.

⁵⁶ Siehe Kommission, [Innovative Financial Instruments](#).

Rates über die öffentliche Auftragsvergabe und die Haushaltsordnung (HO)⁵⁷. In der Richtlinie wird das Thema der finanziellen Rechenschaftspflicht mehr als nur einmal angesprochen, doch die einzige ausdrückliche Erwähnung „gemeinnütziger“ Organisationen oder Vereinigungen betrifft einen Fall, bei dem die Geltung der Richtlinie ausgeschlossen wird⁵⁸.

Eine zweite Form der Finanzierung von CSO durch die EU sind direkte finanzielle Zuwendungen nichtkommerzieller Natur in Form von Finanzhilfen. Diese Finanzhilfen können laut Artikel 121 der HO als finanzielle Beihilfen oder als Spenden erfolgen. In Artikel 125 der HO sind die drei generellen Grundsätze für Finanzhilfen definiert: (1) mit ihnen darf kein Gewinn angestrebt oder erzielt werden; (2) sie dürfen nicht rückwirkend erfolgen (allerdings sind Ausnahmen zulässig, beispielsweise im Fall humanitärer Hilfe); und (3) es gilt (sofern nicht anderweitig festgelegt) das Gebot der Kofinanzierung.

Interessierte Parteien können diese Zuwendungen beantragen, indem sie auf Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen antworten, vorausgesetzt, ihre Projekte stehen mit dem politischen Ziel der EU in Verbindung. Vor allem können derartige Finanzhilfen nur der Kofinanzierung oder Subvention von Maßnahmen dienen. Das heißt, der Antragsteller muss die verbleibenden Mittel (in der Regel zwischen 25 % und 50 % der Gesamtkosten) mit der Unterstützung Dritter oder aus eigenen Mitteln finanzieren.

Zwei weitere Unterscheidungen lassen sich im Hinblick auf Finanzhilfen anstellen. Die erste betrifft die beiden derzeit existierenden Arten von Finanzhilfen: „Maßnahmenbezogene Finanzhilfen“ zielen darauf ab, Projekte zu finanzieren, die Teil der EU-Politik sind. „Beiträge zu den Betriebskosten“ sollen Einrichtungen finanzieren, die durch ihre Aktivitäten einen Beitrag zur Erreichung eines oder mehrerer politischer Ziele der EU leisten.

Eine zweite Unterscheidung betrifft die Art der Ausgaben, die mit EU-Finanzhilfen abgedeckt werden sollen. Es gibt zwei Hauptgruppen von Ausgaben. Die erste Gruppe sind die „operativen Ausgaben“, die direkt mit der Umsetzung eines Projekts oder einer Maßnahme verknüpft sind. Finanzhilfen, die derartige Aufwendungen abdecken, werden an humanitäre und Umwelt-CSO vergeben. Zur zweiten Gruppe gehören „Verwaltungsausgaben“. Dabei handelt es sich um die Kosten, die für die Funktionsweise der Organisation erforderlich sind, aber keine direkte Verbindung zur Umsetzung des Projekts haben. Beide Arten von Finanzhilfen dürfen nur der Kofinanzierung oder Subvention von Maßnahmen dienen. Das heißt, der Antragsteller muss die verbleibenden Mittel (in der Regel zwischen 25 % und 50 % der Gesamtkosten) mit der Unterstützung Dritter oder aus eigenen Mitteln finanzieren.

Bei der Analyse, wie der EU-Haushalt über Zuwendungen umgesetzt wird (unter Ausschluss von direkter Mittelverwaltung und Mittelverwaltung durch Exekutivagenturen), sollte man berücksichtigen, dass zwar die Gesamtverantwortung für die Umsetzung des EU-Haushalts

⁵⁷ Siehe [Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG](#).

⁵⁸ In Ziffer 28 heißt es, die Richtlinie „sollte nicht für bestimmte von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbrachte Notfalldienste gelten, da der spezielle Charakter dieser Organisationen nur schwer gewahrt werden könnte, wenn die Dienstleistungserbringer nach den in dieser Richtlinie festgelegten Verfahren ausgewählt werden müssten“. In Ziffer 28 wird auch klargestellt, dass diese Ausnahme nicht über das notwendigste Maß hinaus ausgeweitet werden sollte (und der Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung wird ausdrücklich als ein Fall genannt, bei dem die Anwendung der Richtlinie nicht ausgenommen sein sollte).

bei der Kommission liegt, sie aber nicht direkt für die Verwaltung der EU-Gelder verantwortlich ist. Dagegen werden Aufgaben nach zwei Systemen vergeben. Beim System der „gemeinsamen Mittelverwaltung“ obliegt die Verwaltung der Gelder den nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Beim System der „indirekten Mittelverwaltung“ wird die Verwaltung von der Kommission an viele verschiedene Partner delegiert, darunter dezentralisierte Agenturen, gemeinsame Unternehmen, nationale Agenturen, spezielle EU-Organe, internationale Organisationen und Nicht-EU-Länder, die sich an spezifischen Programmen beteiligen.

3.2 Allgemeine Regeln und sektor-/programmspezifische Regeln für Finanzhilfen

Nach der Analyse der Typologien von EU-Finanzierung von CSO befasst sich dieser Abschnitt mit den Regeln, die für Finanzhilfen gelten. Die wichtigste gesetzliche Quelle der Regulierung der Finanzierung von CSO findet sich in der HO und in den Anwendungsbestimmungen der Haushaltsordnung (Rules of Application, RAP). Wie bereits dargelegt, wurden beide 2012 aktualisiert. Trotzdem enthalten weder die HO noch die RAP spezifische Regeln für CSO, die genau wie andere natürliche oder juristische Personen behandelt werden. Das heißt, CSO, müssen die allgemeinen Ausschluss- und Auswahlkriterien erfüllen, die für alle Empfänger von Finanzhilfen gelten.

3.2.1 Regeln zur Vereinfachung und finanziellen Rechenschaftspflicht

Ein Hauptziel der neuen HO- und RAP-Bestimmungen, die seit 1. Januar 2013 gelten, war die Fokusverlagerung weg von der Rückerstattung von Kosten hin zur Zahlung für die Lieferung von Ergebnissen. Mit den Bestimmungen wurde eine erweiterte Vereinfachung von Verfahren eingeführt. Dazu gehörten: (1) „erleichterte Dokumentationsanforderungen“ bei kleineren Zuwendungen; (2) die Einführung einfacherer Regeln zu den Einkäufen der Empfänger von Finanzhilfen zur Umsetzung von Finanzhilfen. Die neuen Regeln legen fest, dass bei Einkäufen unter 60 000 EUR nur zwei Grundsätze für die Empfänger erfüllt sein müssen: Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Nichtvorliegen von Interessenkonflikten; (3) eine weitere Trennung der Einreichungs- und Auswertungsverfahren. Damit soll es ermöglicht werden, Vorschläge, die keine Erfolgsaussichten versprechen, frühzeitig abzulehnen; (4) die Möglichkeit für Antragsteller, geringfügige Fehler in ihren Anträgen zu korrigieren.

Die neue HO und RAP stärkten auch die Regeln, die die finanzielle Rechenschaftspflicht der Empfänger sicherstellten. Zunächst müssen CSO Finanzgarantien leisten. Da dies ein komplexes Thema ist (gegen das auch viele CSO Einwände erheben), legen die HO und die RAP fest, dass auf die Anforderung zur Leistung von Finanzgarantien verzichtet werden kann, wenn die Vorfinanzierung der Finanzhilfe unter 60 000 EUR liegt. Zudem müssen sich CSO einer externen Prüfung unterziehen. Dies ist bei Finanzhilfen von 500 000 EUR oder mehr für spezifische Projekte sowie für Finanzhilfen von 100 000 EUR oder mehr für die Finanzierung von Organisationskosten vorgeschrieben.

3.2.2 Regeln zu Interessenkonflikten

CSO, die Finanzhilfen der EU beantragen, müssen Interessenkonflikte vermeiden. Zwar ist eine direkte Verbindung zwischen Interessenkonflikten und finanzieller Rechenschaftspflicht nicht notwendigerweise offensichtlich, man kann aber davon ausgehen, dass Letztere von Ersteren beeinflusst wird. Damit gelten die EU-Regeln zu Interessenkonflikten auch für CSO.

Interessenkonflikte, die CSO betreffen, können unterschiedlicher Art sein. Allgemein kann man jedoch sagen, dass entweder interne oder externe Interessenkonflikte vorliegen können. Externe Konflikte treten auf, wenn CSO, die zusammen mit öffentlichen Körperschaften in gemeinsamen Ausschüssen oder Organen vertreten sind, von genau diesen Körperschaften Finanzmittel beantragen⁵⁹. Interne Konflikte sind die Interessenkonflikte, die Mitarbeiter von CSO betreffen. Dabei können vier Fälle gemeldet werden: (1) die Offenlegung vertraulicher Informationen ohne die ausdrückliche vorherige Genehmigung; (2) die Annahme einer Stelle bei einem anderen Arbeitgeber, durch die die aktuellen Pflichten und Verantwortlichkeiten beeinträchtigt werden (z. B. die Übernahme eines Vorstandspostens in einem öffentlichen Amt oder in einem Unternehmen, das mit der Tätigkeit der CSO in Verbindung steht); (3) die Erwirtschaftung von Gewinnen oder die direkte oder indirekte Beteiligung durch die Beeinflussung einer Auftragsvergabe; (4) die Forderung oder Annahme von Trinkgeldern, Geschenken oder anderen Formen der Zuwendung für Dienstleistungen, die im Rahmen der Erfüllung von Pflichten innerhalb der Organisation erbracht wurden.

Sieht man sich die HO-Regeln zu Interessenkonflikten an, so erkennt man, dass zwei CSO betreffen könnten. (1) Die erste Regel bezieht sich nicht direkt auf Finanzhilfen, sondern auf die öffentliche Auftragsvergabe. Laut Artikel 107 der HO dürfen Kandidaten oder Bieter, bei denen während der Auftragsvergabe ein Interessenkonflikt auftritt, keinen Auftrag erhalten. (2) Speziell zum Thema Finanzhilfen wird in Artikel 204 der HO eine ähnliche Regel für die Auswahl vergüteter externer Experten der EU festgelegt (und die gleiche Regel gilt, wenn dezentralisierte EU-Agenturen involviert sind)⁶⁰. Und zuletzt können angesichts der gemeinsamen Verantwortlichkeiten der Kommission und der nationalen Behörden nicht nur EU-Regeln, sondern auch nationale Regeln zu Interessenkonflikten auf CSO Anwendung finden.

3.2.3 Sektor-/programmspezifische Regeln

Der allgemeine Rechtsrahmen für die Gewährung von Finanzhilfen für CSO, der durch die HO und die RAP festgelegt wird, wird durch sektor- oder programmspezifische Regeln ergänzt. Allgemein gesprochen zielen diese Regeln darauf ab, den generellen Rahmen an die speziellen Anforderungen eines Programms oder Sektors anzupassen. Die sektorspezifischen Rechtsvorschriften, so erklärt es die Kommission, „dienen der Verwirklichung häufig sehr spezifischer politischer Ziele“⁶¹. Ein Beispiel für diese Regeln sind diejenigen, die von den

⁵⁹ Zum Beispiel veröffentlichten 2011 79 NRO ein [Statement of Concern](#) an den Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen. In dieser Erklärung beklagten sie die fehlenden klaren Rollen des industriellen Sektors bei den interaktiven Anhörungen der UN für die Zivilgesellschaft und dem UN-Gipfel für nicht übertragbare Krankheiten. NRO forderten die UN auf, die Unterschiede zwischen der Industrie, darunter geschäftliche Interessen, gemeinnützigen Organisationen und NRO des öffentlichen Interesses anzuerkennen und vorzunehmen. Außerdem forderten sie die Erstellung eines Verhaltenskodex mit einem klaren Rahmen für die Einbeziehung der Lebensmittel- und Getränkeindustrie und für die Beilegung von Interessenkonflikten.

⁶⁰ Im Hinblick auf Nicht-EU-Regeln und -Verfahrensweisen zur Auftragsvergabe wird in Artikel 38 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission über die Anwendungsbestimmungen für die HO festgelegt, dass diese gleichwertig sind, vorausgesetzt, sie beugen während des gesamten Vergabeverfahrens Interessenkonflikten vor.

⁶¹ Siehe Kommission, *Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko*, KOM(2010) 261 endgültig, Brüssel, 2010, S. 2.

Generaldirektionen der Kommission im Hinblick auf spezifische Finanzierungsprogramme umgesetzt wurden. Im Fall der Generaldirektion Inneres ließen sich zum Beispiel im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2007-13 mindestens **sechs sektorspezifische Regeln** finden, darunter Regeln zum Europäischen Flüchtlingsfonds, zum Integrationsfonds, zum Außengrenzenfonds und zum Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“. Im MFR 2014-20 sind es dagegen weniger Regeln⁶².

Genau zugeschnittene Regeln sind zwar offensichtlich bei der Anpassung eines Finanzierungsprogramms an die Anforderungen der Empfänger der Finanzhilfen sowie an das Ziel der Erreichung spezifischer EU-Ziele von Vorteil, sie bedeuten aber auch Nachteile in Form von mehr Komplexität. Daher sind sich die Kommentatoren weiter darüber uneinig, ob die EU mehr Regeln für die Gewährung von Finanzhilfen, die genau an die Anforderungen von CSO angepasst sind, erlassen sollte oder nicht. Mehr Regeln, so die Kritik, würden die Regulierung nur noch komplexer machen und könnten möglicherweise einzelne Gruppen von Empfängern von Finanzhilfen diskriminieren⁶³. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass ein derart komplexer Rahmen dazu führen kann, dass Empfänger von Finanzhilfen die Anspruchsbedingungen missverstehen oder falsch auslegen⁶⁴.

3.3 Transparenz der EU-Finanzmittel

Transparenz ist bei den Aktivitäten der EU-Organe ein noch wichtigeres Konzept. Als allgemeingültige Regel ist im Vertrag über die Europäische Union (EUV) in Artikel 11 Absatz 2 festgelegt, dass die EU-Organe „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ pflegen. Laut Artikel 15 AEUV sollen alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU „unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit“ handeln (um die Rechenschaftspflicht der EU-Institutionen und damit die Möglichkeit einer demokratischen Kontrolle sicherzustellen). In diesem Abschnitt wird zuerst das Thema der transparenten Verwendung von EU-Mitteln analysiert. Anschließend folgt die Beschreibung der zwei wichtigsten Quellen von Informationen über EU-Aufwendungen für Finanzhilfen, nämlich: das JTR und die sektorspezifischen Datenbanken.

3.3.1 Die europäische Transparenzinitiative und die Verhütung des Terrorismus

Mehr Transparenz hinsichtlich der Verwendung von EU-Geldern ist einer der wichtigsten Pfeiler der europäischen Transparenzinitiative (ETI). Die ETI verpflichtet die EU, bei der Politikgestaltung und der Vergabe von EU-Mitteln hohe Transparenzstandards zu beachten. Nach der ETI haben Initiativen zur Stärkung der Rechenschaftspflicht und Transparenz in ganz Europa zugenommen, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

⁶² Siehe Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche – Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014, S. 42.

⁶³ Siehe Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche – Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014.

⁶⁴ Siehe Kommission, *Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko*, KOM(2010) 261 endgültig, Brüssel, 2010, S. 2. Zu diesem Punkt räumte der frühere EU-Kommissar Algirdas Šemeta ein, dass sich eine weitere Vereinfachung mehrerer Regeln positiv auf die Fehlerquoten auswirken könnte. Siehe A. Šemeta, *Tolerable risk error*, REDE/10/275, Brüssel, 2010, S. 5.

Ein weiteres wichtiges Beispiel sind die Bemühungen der Kommission um die Stärkung der Transparenz bei der Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus. Dieses Thema wurde erstmals 1989 angesprochen, als im Rahmen des G7-Gipfels eine Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen (Financial Action Task Force, FATF) gegründet wurde, die den Auftrag erhielt, Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche vorzuschlagen. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurde die FATF die führende multilaterale Einrichtung bei der Entwicklung von Standards für den Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung. 2004 veröffentlichte die FATF die ersten (einer späteren Reihe von) Sonderempfehlungen, die unter dem Namen „Die 40 Empfehlungen“ bekannt wurden⁶⁵.

Im Hinblick auf CSO wird in „[Empfehlung 8](#)“ vorgeschrieben, dass sie die Themen finanzielle Rechenschaftspflicht und Transparenz berücksichtigen müssen. Die Kommission folgte der FATF im Jahr 2005 mit einer Mitteilung an das Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss⁶⁶. In der Mitteilung forderte die Kommission, die Themen Transparenz und Rechenschaftspflicht von CSO in Form eines Vorschlags für einen Verhaltenskodex für alle CSO anzusprechen. Der Vorschlag wurde von CSO jedoch so massiv kritisiert, dass die Kommission ihren Vorschlag in eine weitere Beurteilung des damals bestehenden rechtlichen Rahmens in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht umwandelte. Zwei Studien wurden in Auftrag gegeben. Beide verwiesen auf die Erfordernis eines verstärkten Austauschs über bewährte Praktiken unter den Mitgliedstaaten, begründeten aber nicht die Notwendigkeit einer Regulierung auf EU-Ebene⁶⁷.

Nach der Veröffentlichung des Grünbuchs zur ETI rückten die Themen finanzielle Transparenz und Rechenschaftspflicht von CSO 2007 stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Daher initiierte die Kommission Gespräche unter den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und vielen verschiedenen Interessenträger über die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von EU-Geldern⁶⁸. Im Zuge dieser Gespräche einigte man sich auf die Veröffentlichung der relevanten Daten, und die Finanzregeln wurden entsprechend geändert. Laut dem neuen Artikel 25 der HO setzt sich die Kommission dafür ein, Informationen über Empfänger und über die Art und den Zweck der aus dem Haushalt finanzierten Maßnahme auf angemessene und zeitnahe Weise bereitzustellen.

⁶⁵ Die [Empfehlungen](#) wurden erstmals 1996 überarbeitet, um Veränderungen bei Geldwäschetrends und mögliche zukünftige Gefahren zu berücksichtigen. 2003 hat die FATF eine gründliche Überprüfung und Aktualisierung der 40 Empfehlungen durchgeführt. Die FATF hat auch verschiedene Auslegungsvermerke ausgearbeitet, die den Anwendungsbereich spezifischer Empfehlungen klarstellen und zusätzliche Leitlinien bieten sollen.

⁶⁶ Siehe Kommission, *Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch bessere Koordinierung auf nationaler Ebene und größere Transparenz des gemeinnützigen Sektors*, KOM(2005) 620 endgültig.

⁶⁷ Anders ausgedrückt: Die Autoren der beiden Studien legten nahe, dass die EU die Rolle eines „Vermittlers“ oder möglicherweise eines „Qualifikators“, aber nicht die eines „Regulierers“ der Transparenz und Rechenschaftspflicht von CSO spielen sollte. *Siehe Matrix, Study to assess the extent of abuse of Non-Profit Organisations for financial criminal purposes at EU level, Brüssel, 2008; European Centre for Not-for-Profit Law, Study on recent Public and Self-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-Profit Organisations in the European Union, Brüssel, 2009.*

⁶⁸ Siehe Mitteilung der Kommission *„Folgebmaßnahmen zu dem Grünbuch: Europäische Transparenzinitiative“* SEK(2007) 360, Brüssel, 2007.

3.3.2 Das Finanztransparenzsystem

Die Hauptinformationsquelle zu EU-Finanzmitteln ist das Finanztransparenzsystem (FTS). Das FTS wurde 2007 von der Kommission ins Leben gerufen, um alle Informationen über EU-Finanzmittel in einer einzigen Datenbank zu erfassen. Die Rechtsgrundlagen sind Artikel 35 Absätze 2 und 3 der HO sowie Artikel 25 der RAP.

Mit dem FTS können Daten nach bestimmten Kriterien gesucht werden, z. B. nach dem Namen des Empfängers, dem Herkunftsland und nach der jeweiligen Haushaltslinie. Nutzer des FTS können die Informationen in Form eines Arbeitsblatts herunterladen. Das FTS weist jedoch noch zahlreiche Probleme auf. Zunächst ist im FTS eine Nachforschung zu spezifischen Kategorien von Empfängern nicht möglich. Zum Beispiel sind in der Datenbank zwar Daten über NRO enthalten, sie können jedoch nicht separat von anderen Daten durchsucht werden. Verstärkt wird dieses Problem noch dadurch, dass manche Organisationen unter leicht unterschiedlichen Namen mehrmals im FTS eingetragen sein können. Zudem schreibt die Datenbank die gesamte Finanzhilfe einem einzigen Empfänger zu, der das Projekt aber nicht notwendigerweise koordiniert. Alle anderen Mitempänger werden im FTS mit einer Finanzhilfe von 0 EUR aufgeführt. 2010 erklärte die Generaldirektion Haushalt der Kommission, es sei nicht geplant, die Datenbank um eine Suchfunktion nach Art der Organisation zu erweitern⁶⁹.

Vor allem werden nicht alle Informationen zu EU-Ausgaben für den dritten Sektor im FTS zur Verfügung gestellt. Sie sind nach wie vor auf mehrere Datenbanken verteilt, in denen unterschiedliche Definitionen und Datenformate verwendet werden. Eine verlässliche Vergleichsanalyse wird somit erschwert. Zusätzlich zu den oben genannten Problemen enthält das FTS auch keine Informationen über tatsächliche Zahlungen, sondern nur über finanzielle Zusagen unter der zentralen Mittelverwaltung der Kommission, ihrer Mitarbeiter in EU-Delegationen und Exekutivagenturen. Tatsächlich gibt es keinerlei Informationen über tatsächliche Zahlungen und auch nicht über Zusagen im Rahmen der zentralen indirekten Mittelverwaltung durch EU-Agenturen, abgesehen von den vorstehend genannten Exekutivagenturen und Fachgremien oder unter der gemeinsamen Mittelverwaltung.

Aufgrund dieser Defizite steht keine genaue Zahl zum Gesamtbetrag der EU-Finanzierung in Form von Finanzhilfen an CSO zur Verfügung. Eine der am häufigsten zitierten Schätzungen stammt aus dem Jahr 2000. Damals schätzte die Kommission, dass CSO-Projekten pro Jahr 1 Mrd. EUR zugewiesen werden. 2010 durchgeführte Schreibtischstudien der Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments bestätigten für 2008 und 2009 eine Gesamtfinanzierung von NRO in Höhe von 1 Mrd. EUR bzw. 1,4 Mrd. EUR. Laut Untersuchungen der Foundation New Direction, einer in Brüssel ansässigen Denkfabrik, finanzierte die Kommission NRO 2010 mit geschätzten 1,5 Mrd. EUR an direkten Finanzhilfen⁷⁰. Wenn man bedenkt, dass 80 % der EU-Gelder von nationalen/regionalen Behörden in Mitgliedstaaten der EU verwaltet werden, und wenn man ein ähnliches Ausgabenmuster auf nationaler Ebene wie auf EU-Ebene annimmt, dann ergaben sich auf der Grundlage der Untersuchung geschätzte EU-Finanzmittel in Höhe von 7,5 Mrd. EUR, die NRO pro Jahr zugewiesen werden.

⁶⁹ Siehe Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments, Sitzung vom 15. November 2010, Punkt 4.

⁷⁰ Siehe A. Mackonis, Z. Silenas, *Helping Themselves. Six Ways to Reform EU Funding of NGOs*, 2013.

Laut einer aktuelleren Studie, die von der Generaldirektion Interne Politikbereiche des EP in Auftrag gegeben worden war, erhielten NRO im Rahmen der zentralen direkten Mittelverwaltung der Generaldirektion Inneres der Europäischen Kommission (d. h. im Bereich Inneres, Sicherheit und Migration) in den Jahren 2010, 2011 und 2012 Zuschüsse von etwa 12 Mio. EUR, 11,9 Mio. EUR bzw. 30,9 Mio. EUR⁷¹. Laut dieser Studie stieg die durchschnittliche Finanzierung je Finanzhilfe im Zeitraum 2010–2012 von 340 000 EUR im Jahr 2010 auf 440 000 EUR im Jahr 2012. Dagegen schätzte die Generaldirektion Haushalt der Kommission im Jahr 2014, dass NRO durchschnittlich 3,08 Mrd. EUR an EU-Finanzhilfen erhalten⁷².

3.3.3 Das gemeinsame Transparenzregister

Das gemeinsame Transparenzregister (Joint Transparency Register, JTR) ist die zweite Quelle für Informationen über CSO. Seit 2011, als das JTR aufbauend auf bereits bestehenden Registrierungssystemen vom Europäischen Parlament und der Kommission eingerichtet wurde⁷³, wurden darin die Registrierungen verschiedener Organisationen erfasst, die bei der EU-Lobbyarbeit betreiben wollen, darunter auch CSO⁷⁴.

Die Registrierung im JTR ist freiwillig, d. h., alle Instanzen sind aufgefordert, sich zu registrieren, können dazu aber nicht gezwungen werden. Folglich deckt das JTR nicht alle Lobbyisten ab. Aus diesem Grund verpflichtete sich die Kommission 2015, die Option eines **obligatorischen Registers für Lobbyisten** für alle Organisationen, die Kontakt zu den Mitgliedern aller drei EU-Organe – Europäisches Parlament, Kommission und Rat – aufnehmen wollen, vor Ende 2015 in Erwägung zu ziehen.

Zur Abdeckung des aktuellen Registers gehen die Meinungen auseinander. Laut offiziellen Zahlen werden jedes Jahr rund 1 000 Organisationen mehr im JTR erfasst, heute führt das JTR mehr als 7 000 Organisationen auf. Etwa ein Viertel der derzeit registrierten Instanzen sind CSO, darunter 1 838 NRO, 508 Denkfabriken und akademische Einrichtungen, 144 Gewerkschaften und 41 religiöse Organisationen. In einer Studie des EP aus dem Jahr 2003 wurde geschätzt, dass im Jahr 2000 ungefähr 2 600 Interessengruppen ein dauerhaftes Büro im Brüsseler Zentrum hatten⁷⁵. Bei 10 % dieser Interessengruppen handelte es sich um europäische NRO, bei etwa 1 % um Denkfabriken. In einer anderen Studie aus dem Jahr 2010 wurde die Zahl der nicht-registrierten NRO, die beratend auf EU-Ebene tätig sind, mit geschätzten 30 % angegeben⁷⁶. Schätzungen einer jüngeren Studie

⁷¹ Siehe Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche – Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014.

⁷² Siehe M. Kraff, GD Haushalt der Europäischen Kommission, *Budgetary Impact of NGO Funding in the last 10 Years*, Brüssel 2014.

⁷³ Das Europäische Parlament führte seit 1996 eine „Liste der akkreditierten Lobbyisten“, in der Kommission wurde 2008 das „Register der Interessenvertreter“ eingeführt.

⁷⁴ Siehe Manko, R., Thiel, M., Bauer, E., [EU-Transparenzregister, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments](#), PE 542.170, Brüssel, 2014.

⁷⁵ Siehe Europäisches Parlament, Generaldirektion Forschung, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Arbeitspapier 04/2003 AFCO 104 EN, Brüssel, 2003.

⁷⁶ Siehe Generaldirektion Interne Politikbereiche – Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014, S. 50.

aus dem Jahr 2013 zufolge deckt das JTR knapp drei Viertel der Organisationen aus der Wirtschaft und rund 60 % der NRO ab⁷⁷.

Zwar herrscht allgemein Einigkeit darüber, dass beim JTR Fortschritte im Hinblick auf Quantität und Qualität der bereitgestellten Informationen erzielt wurden, doch andere Studien haben das Register wiederholt kritisiert. Die Kritik am Register reicht zurück bis in das Jahr 2009, damals kritisierte Alter-EU, eine Denkfabrik, die sich mit Studien über Lobbyarbeit befasst, das Register der Kommission. Laut Alter-EU hatten sich nur 22,8 % der in Brüssel ansässigen Lobbygruppen (darunter auch CSO und die Wirtschaft) registriert⁷⁸. Speziell im Hinblick auf CSO gab Alter-EU an, dass sich nur 25 Denkfabriken registriert hatten (keine mit Sitz in Brüssel) und dass die 329 registrierten NRO nur einen geringen Anteil der vielen in Brüssel ansässigen NRO ausmachten⁷⁹.

Kritische Stimmen verweisen auch auf die ineffektive Aufsicht. Das Überwachungssystem des JTR-Sekretariats überprüft die Richtigkeit der Daten anhand von Stichprobenprüfungen. Laut dem Sekretariat werden jährlich rund 800 Prüfungen vorgenommen. Registrierte Organisationen und Einzelpersonen, die die erforderlichen Aktualisierungen nicht durchführen oder die nicht gut kooperieren, werden vom System ausgeschlossen. Auch hier führen kritische Stimmen an, dass derartige Kontrollen nicht effektiv seien. Zum Beispiel berichtete Alter-EU 2012, dass mindestens 120 Unternehmen, die aktiv Lobbyarbeit bei der EU betreiben, nicht registriert waren und dass nicht weniger als 50 Einträge Ausgaben von nur 1 EUR pro Jahr anführten⁸⁰.

3.3.4 Sektorspezifische Datenbanken

Eine weitere Quelle an Informationen über die Finanzierung von CSO durch die EU sind die sektorspezifischen Datenbanken der Generaldirektionen der Kommission. Ein Beispiel ist Europe Aid, das die Datenbank von Empfängern von Finanzhilfen im Bereich der Außenhilfe verwaltet. Laut dem Jahresbericht 2014 von EuropeAid hatte die EU 2013 insgesamt 14,86 Mrd. EUR an externer Entwicklungshilfe zugesagt⁸¹.

Ein zweites Beispiel ist die Abteilung der Kommission für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO). ECHO veröffentlicht für einen Zeitraum von zehn Jahren eine Liste von Vereinbarungen, aufgeführt nach humanitären Organisationen. Die Liste enthält Verweise auf das Land, in dem die Maßnahme durchgeführt wird, auf den Gegenstand der Förderung und auf den von der EU bereitgestellten Betrag. Im Jahresbericht von ECHO für 2013 wird erklärt, dass die EU 2013 erhebliche bedarfsorientierte Nothilfe mit Zusagen von insgesamt 1 353 Mio. EUR geleistet habe, von der rund 124 Millionen Menschen in 90 Ländern profitiert haben. Im Rahmen der EU Aid Freiwilligen Initiative, die ebenfalls von

⁷⁷ Siehe Greenwood, J., Dreger, J., *The Transparency Register: A European Vanguard of Strong Lobby Regulation?*, 2:2 Interest Group & Advocacy, 2013, S. 139.

⁷⁸ Siehe Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations, *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?*, Brüssel, 2009.

⁷⁹ Ähnliche Beobachtungen wurden zum Register des Parlaments angestellt. Laut Schätzungen einer Studie aus dem Jahr 2007 waren mehr als 20 000 Lobbyisten in Brüssel tätig, darunter diejenigen, die beratend für CSO tätig waren. In dieser Studie wurde das Register des Parlaments wegen seiner begrenzten Abdeckung kritisiert. Siehe Coen, D., *Lobbying in the European Union*, Themenpapier. Constitutional Affairs, 2007.

⁸⁰ Siehe Alter-EU, *Dodgy Data*, Brüssel, 2010.

⁸¹ Siehe Europe Aid, [Annual Report 2014](#).

ECHO geleitet wird, sollen rund 18 000 Freiwillige für unterschiedliche humanitäre Projekte zusammengebracht werden⁸².

3.4 Das Kontrollsystem

Zum Abschluss dieser Analyse des europäischen Rechtsrahmens sind einige Anmerkungen zum Kontrollsystem erforderlich. Der Rechtsrahmen der EU enthält verschiedene interne und externe Mechanismen zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben. Im Folgenden werden die wichtigsten Mechanismen beschrieben.

In Artikel 2 der HO findet sich eine Definition von „Kontrollen“. Sie werden definiert als „jede Maßnahme, die ergriffen wird, um eine hinreichende Gewähr für die Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Vorgängen, die Verlässlichkeit der Berichterstattung, den Schutz von Vermögenswerten und Informationen, die Prävention, Aufdeckung und Korrektur betrügerischer Handlungen und Unregelmäßigkeiten und ihre Weiterverfolgung sowie die angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge [...] zu geben“. Kontrollen können somit in verschiedenen Phasen der Gewährung von Finanzhilfen verschiedene Überprüfungen beinhalten⁸³.

Soweit die Kommission involviert ist, lassen sich generell gesprochen zwei Kategorien von Kontrollen unterscheiden: *Ex-ante*- und *Ex-post*-Kontrollen. (1) *Ex-ante*-Kontrollen werden durchgeführt, bevor Einrichtungen oder Personen Haushaltsvollzugsaufgaben übertragen werden. Gemäß Artikel 61 der HO kann das Ziel von *Ex-ante*-Kontrollen so beschrieben werden, dass sichergestellt werden soll, dass die Einrichtung oder Person über Regeln zur Kontrolle, Beurteilung und Veröffentlichung aller relevanten Informationen über die Verwendung der Gelder verfügt. (2) *Ex-post*-Kontrollen betreffen die Berichte, die die Einrichtungen oder Personen veröffentlichen müssen, denen Haushaltsvollzugsaufgaben übertragen wurden. In diesen Berichten wird dargelegt, wie das Geld ausgegeben wurde, und es wird erklärt, wie die Prüfungen und Kontrollen durchgeführt wurden.

Sowohl *Ex-ante*- als auch *Ex-post*-Kontrollen werden von speziellen Mitarbeitern durchgeführt, nämlich vom Anweisungsbefugten und vom Rechnungsführer. (1) Dem Anweisungsbefugten jedes Organs (Artikel 66 HO) obliegt es, die Einnahmen und Ausgaben nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aufzuführen sowie deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu gewährleisten. (2) Der Rechnungsführer (Artikel 68 HO), der ebenfalls von jedem Organ ernannt wird, nimmt eine Reihe von Aufgaben wahr, darunter die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen, die Erfassung von Informationen, die Erstellung und Vorlage von Rechnungsabschlüssen sowie die Rechnungsführung.

Artikel 59 der HO bezieht die Mitgliedstaaten in das Kontrollsystem ein. Gemäß dem Verfahren der geteilten Mittelverwaltung obliegt die Erfüllung der Kontrollen und Prüfverpflichtungen nicht nur der Kommission, sondern auch den Mitgliedstaaten.

⁸² Siehe Kommission, [Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Strategien der Europäischen Union für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz und deren Umsetzung im Jahr 2013](#), KOM(2014) 537 endg., 2014.

⁸³ Kontrollen werden unterschieden von „Überprüfungen“. Mit diesem Begriff wird in der HO die Feststellung eines spezifischen Aspekts eines Einnahme- oder Ausgabevorgangs bezeichnet.

Insbesondere obliegt es den Mitgliedstaaten: (1) sicherzustellen, dass aus dem Haushalt finanzierte Maßnahmen korrekt und wirksam gemäß den geltenden sektorspezifischen Vorschriften umgesetzt werden; (2) Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Diese Kontrollen der Mitgliedstaaten können *Ex-ante*- oder *Ex-post*-Kontrollen sein und können von nationalen Prüfstellen vorgenommen werden.

Ähnliche Vorschriften gelten für die indirekte Mittelverwaltung (Artikel 60 HO). Somit müssen die Einrichtungen und Personen, denen Haushaltsvollzugsaufgaben übertragen wurden, über ein wirksames System interner Kontrollen und ein Rechnungsführungssystem mit genauen und zeitnahen Informationen verfügen und sich einer externen Prüfung unterziehen. Die Prävention von Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Handlungen wird als eine der kontrollbezogenen Aufgaben genannt.

Im Hinblick auf Kontrollen sind die Aktivitäten von OLAF bei der Untersuchung betrügerischer Handlungen bei EU-Aufwendungen, darunter auch Strukturfonds, Agrarpolitik und ländliche Entwicklung, direkte Ausgaben und Außenhilfe, erwähnenswert. Die von OLAF untersuchten betrügerischen Handlungen sind ganz unterschiedlicher Natur. Betrügerische Handlungen können Finanzhilfen, Verträge, Verwaltungsvereinbarungen, externe Experten, die Einstellung von Mitarbeitern, Forschungs-, Bildungs- und Kulturprogramme, Umweltfinanzierungsprogramme, Schulungsprojekte und Joint Ventures betreffen.

Im Bereich der Außenhilfe können betrügerische Handlungen bei Finanzhilfen für NRO, bei Geldern zur Unterstützung nationaler Haushalte und bei der humanitären Hilfe begangen werden. Laut der Erklärung auf der OLAF-Website können Betrugsfälle Folgendes betreffen: (1) die Verwendung oder Vorlage unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem EU-Haushalt oder aus den Haushalten, die von der EU oder in ihrem Auftrag verwaltet werden, zu unrecht gezahlt werden; (2) die Vorenthaltung erforderlicher Informationen mit derselben Folge; (3) die missbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden. Somit kann das OLAF ganz unterschiedliche Fälle untersuchen, wie man an den Fällen sieht, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten des OLAF dargelegt werden⁸⁴.

4. Zukunftsperspektiven

Das Problem der finanziellen Rechenschaftspflicht von CSO in Europa ist kompliziert. Es betrifft nicht nur viele verschiedene Arten von CSO, sondern wird auch von einem fragmentierten (und manchmal undurchsichtigen) Rechtsrahmen angegangen. Das Fehlen klarer rechtlicher Definitionen, der Mangel an Koordination der EU-Strukturen, der

⁸⁴ Siehe z. B. den *Sechsten Tätigkeitsbericht* des OLAF vom 1. Juli 2004 bis 31. Dezember 2005. Darin wird über eine Untersuchung vom Juni 2003 berichtet, bei der das OLAF davon in Kenntnis gesetzt wurde, dass eine NRO die Ausschreibungsverfahren im Rahmen der von der Kommission finanzierten Projekte der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe manipulierte. Vier Monate später legte das OLAF AIDCO und ECHO die ersten Untersuchungsergebnisse vor. Diese Ergebnisse zeigten, dass die Ausschreibungsverfahren zwar scheinbar korrekt von der NRO eingeleitet worden waren, der Kauf von Waren jedoch auf bestimmte Firmen konzentriert war, die von einer unangemessenen privilegierten Beziehung profitierten.

dauerhafte und erhebliche Verwaltungsaufwand sowie die geringe Transparenz hinsichtlich der Höhe (und Verteilung) von EU-Geldern könnten den Bemühungen der EU zur Bekämpfung von Betrug und Misswirtschaft durch CSO zuwiderlaufen.

Die Bemühungen der CSO um eine Zertifizierung ihrer Rechenschaftspflicht durch Selbstregulierung werden ebenfalls zunichte gemacht. Bestenfalls gelten die Verhaltenskodizes, Standards und internen Richtlinien von CSO als Bemühung um (nicht als Lösung für) das Problem der Rechenschaftspflicht. Meistens haben diese Instrumente keinerlei Bedeutung für die Beurteilung der finanziellen Rechenschaftspflicht von CSO.

Dieses Thema könnte einem „Taubstummendialog“ ähneln. Einerseits wurden Reformen, die von Organen der EU vorgeschlagen wurden, verschoben oder haben nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt oder wurden von CSO vehement abgelehnt. Gleichzeitig haben die von den CSO entwickelten Instrumente zur Selbstregulierung zur Verbesserung der finanziellen Rechenschaftspflicht nicht die offizielle Anerkennung von den EU-Organen erhalten (und werden vielleicht auch als nicht wirksam eingestuft) und stehen in der Kritik. Die abschließenden Anmerkungen der vorliegenden Analyse befassen sich mit den derzeit auf EU-Ebene debattierten Vorschlägen zur Verbesserung der finanziellen Rechenschaftspflicht von CSO. Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Vorschläge in gesetzliche Regeln umgewandelt (z. B. die Regeln zu Vereinfachung), andere existieren nach wie vor nur auf dem Papier. Noch weniger Vorschriften haben nach ihrer Umsetzung eine wirksame Lösung für das Problem der finanziellen Rechenschaftspflicht des dritten Sektors geboten.

4.1 Eine Standarddefinition des dritten Sektors

Wie eingangs in der vorliegenden Analyse erklärt, mangelt es auf EU-Ebene weiterhin auf einer Standarddefinition des dritten Sektors. Der Mangel an klaren Definitionen führt zu Verwirrung und behindert die vollständige Offenlegung von Informationen. Wie bereits berichtet, wurden bei diesem Punkt jedoch auch schon einige Fortschritte erzielt. Weitere Schritte hin zu einer klaren Klassifizierung des dritten Sektors werden in den kommenden Monaten erwartet.

In letzter Zeit wurden im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms (RP7) für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration weitere Schritte hin zu einer Arbeitsdefinition des dritten Sektors auf EU-Ebene unternommen. So wurde z. B. im Rahmen der Beihilfevereinbarung Nr. 613034 ein Projekt finanziert, bei dem u. a. eine begriffliche Abklärung des Begriffs „europäischer dritter Sektor“ erarbeitet werden sollte. Für das Projekt wurde beschlossen, eine weit gefasste Begriffsbildung eines „gemeinsamen Kerns“ des dritten Sektors zu artikulieren. Dieser Kern sollte fünf Kriterien erfüllen: (1) Einrichtungen müssen eine Organisation haben⁸⁵; (2) Einrichtungen müssen institutionell von Regierungen getrennt sein; (3) Einrichtungen müssen sich selbst verwalten; (4) die Teilnahme an Organisationen darf nicht zwingend sein; (5) und schließlich müssen Organisationen die Verteilung von Gewinnen begrenzen.

⁸⁵ Einrichtungen müssen also nicht gesetzlich registriert sein, sie müssen aber Gruppen von Menschen beteiligen, die nach bestimmten Verfahrensweisen für einen aussagekräftigen Zeitraum, der mit mindestens sieben Monaten angegeben ist, interagieren.

4.2 Der Verwaltungsaufwand

Die Kritik der CSO am Verwaltungsaufwand in Verbindung mit EU-Finanzhilfen reicht bis Anfang der 2000er Jahre zurück⁸⁶. Auf EU-Ebene tätige NRO, die zu diesem Thema befragt wurden, berichteten, dass die Beantragung von Finanzhilfen so komplex sei, dass sie dafür die Unterstützung spezieller Beratungsfirmen benötigten⁸⁷. Es ist kein Zufall, dass es immer mehr Initiativen gibt, die die Veröffentlichung von Handbüchern und Leitlinien zur Unterstützung der CSO bei der Beantragung von Finanzhilfen zum Ziel haben. Beispiele sind der Leitfaden zur Unterstützung von CSO bei der Beantragung von Finanzhilfen im Rahmen von Horizont 2020 oder sogar noch allgemeiner gehaltene Leitfäden zur Unterstützung von CSO bei all ihren Tätigkeiten in Brüssel⁸⁸.

Nach derartigen Beschwerden und den Anmerkungen der EU-Organe (z. B. des EuRH)⁸⁹ wurden Fortschritte erzielt, wie man an den Änderungen in der HO und der RAP erkennen kann. Allerdings können bei der Verfolgung des Ziels der Vereinfachung zwei Gegenargumente zu dem Punkt angebracht werden, dass die finanzielle Rechenschaftspflicht von CSO durch die Verringerung des Verwaltungsaufwands verbessert würde. Zunächst wäre die Tatsache zu nennen, dass administrative Pflichten nötig sind, um einen gewissen Grad an finanzieller Rechenschaftspflicht sicherzustellen. Es ist schlichtweg unmöglich, alle Formen der bürokratischen Kontrolle in den EU-Organen zu beseitigen. Ein zweites Gegenargument lautet, dass eine genauere Kenntnis der bestehenden Regeln sogar von Vorteil für CSO sein könnte, zumindest im Hinblick auf ihren Wettbewerbsvorteil⁹⁰.

4.3 Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit

Mehr Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit steht auf der Agenda der Aktivitäten zur Verbesserung der finanziellen Rechenschaftspflicht von CSO ebenfalls weit oben. Im Laufe der Zeit gab es zahlreiche Lösungsvorschläge. Am häufigsten wird vorgeschlagen, die EU solle ein einheitliches Portal (oder alternativ eine zentrale Website) für alle EU-Finanzhilfen erstellen. Laut Social Innovation Europa könnte ein zentrales Portal entscheidende Vorteile mit sich bringen: Es könnte Antragstellern während des gesamten Antragsverfahrens helfen, es könnte dazu dienen, die Öffentlichkeit besser zu informieren, und es könnte auch die wirksame Aufsicht durch die EU-Organe erhöhen.

In dieser Richtung wurden kaum Fortschritte gemacht. 2010 forderte das EP die Kommission

⁸⁶ Siehe Euclid-Netzwerk, *Konsultation über die Prüfung der europäischen Haushaltsordnung*, 2009, S. 14.

⁸⁷ Siehe Generaldirektion Interne Politikbereiche - Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014.

⁸⁸ Siehe z. B. *Civil Society contact Group*, [Einfluss nehmen in der EU: Ein Handbuch für NROs](#), 2006.

⁸⁹ Siehe Europäischer Rechnungshof, *Verwaltung der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft durch die Kommission*, Sonderbericht Nr. 4, 2009.

⁹⁰ Siehe C. Mahoney, M J Beckstrand, [Following the Money: European Union funding of civil society organisations](#), *Journal of Common Market Studies*, 49:6. Die Autoren haben 1 146 CSO befragt, die in einem Zeitraum von fünf Jahren (2003-07) EU-Finanzhilfen erhalten hatten. Laut der Studie waren nur 5,9 % dieser CSO in der Datenbank Konsultation, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft (CONECCS) registriert. Die registrierten CSO wiesen im Mittel eine um 86 % höhere Finanzierung als die nichtregistrierten CSO auf. Nach Ansicht der Autoren zeigte dies, dass eine genauere Kenntnis der Regeln und Vorschriften Einfluss auf den Zugang zu EU-Finanzhilfen hatte und somit de facto einen Wettbewerbsvorteil darstellte.

auf, ein öffentliches Register von NRO-ähnlichen Organisationen zu erstellen, die Gelder aus dem EU-Haushalt erhalten, und die verschiedenen Datenbanken zu Empfängern von EU-Geldern zu harmonisieren sowie im Rechnungsführungssystem die „gemeinnützige“ Natur der Empfänger anzugeben⁹¹. Weitere Fortschritte wurden nicht erreicht.

Die Transparenz sollte auch über das JTR verbessert werden. Wie vorstehend berichtet, sind die Einträge von NRO kontant von 28 % der Gesamteinträge im Jahr 2008 auf 30 % im Jahr 2010 gestiegen, 2014 sind sie stabil geblieben. Kritik wurde jedoch an der Kategorisierung des JTR geäußert, da sich unter der Kategorie „NRO/Denkfabrik“ auch gewinnorientierte Vereinigungen (z. B. Wirtschaftsverbände) registrieren können. Daher wurde eine separate Kategorie als besser geeignet vorgeschlagen⁹². Im Januar 2015 wurde ein neues JTR initiiert. Allerdings enthält dieses „Register der zweiten Generation“ keine neuen Kategorien für Registranten.

4.4 Standards für den Zugang zu Finanzhilfen

Der zunehmend diversifizierte Markt der CSO macht es schwer, die Qualität der Selbstregulierungsinitiativen der CSO zu beurteilen. Als Lösung für dieses Problem wurde vorgeschlagen, einen fairen und flexiblen regulatorischen Rahmen zu entwickeln. Vor allem wird von vielen Seiten die Einführung eines **EU-Verhaltenskodex** vorgeschlagen, der von CSO, die EU-Gelder erhalten wollen, verpflichtend sein müsste.

Dies ist jedoch eine komplizierte Aufgabe, denn es gibt dafür keine Mustervorlage. Nicht nur unterscheiden sich europäische Länder erheblich bei den gesetzgeberischen und politischen Lösungen, mit denen das Thema finanzielle Rechenschaftspflicht von CSO durch Verhaltenskodizes angegangen werden soll, sondern auch CSO weisen Unterschiede bei ihrer Struktur und ihrem Anwendungsbereich auf, die gegen die Einführung eines einheitlichen regulatorischen Standardrahmens für alle sprechen könnten. Das Risiko besteht dann darin, willkürliche Lösungen ohne Berücksichtigung des organisatorischen Kontexts zu verhängen. Frühere Versuche der Kommission, einen einheitlichen Verhaltenskodex für alle CSO festzulegen, sind gescheitert, dies zeigt sich am Versuch der Kommission, einen Verhaltenskodex zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung einzuführen. Die letzten Versuche in diese Richtung stammen aus dem Jahr 2010, damals verpflichtete sich die Kommission, bis Ende 2011 einen Vorschlag für ein Statut der Europäischen Stiftung vorzulegen⁹³.

In Fällen, in denen ähnliche Lösungen erprobt worden waren, waren die Ergebnisse relativ positiv ausgefallen. Zum Beispiel können in Australien nur die Einrichtungen Gelder im Rahmen des Hilfsprogramms der australischen Regierung beantragen, die den Verhaltenskodex des Australian Council for International Development unterzeichnet haben. Alternativ kann die Unterzeichnung von Verhaltenskodizes auch als Anreiz dienen, um

⁹¹ Siehe Europäisches Parlament, *Beschluss betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008, Einzelplan III - Kommission*, SEK(2009) 1089 – C7-0172/2009 – 2009/2068(DEC), 2010, Punkt 248.

⁹² Siehe Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations, *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?*, 2009, S. 18.

⁹³ Siehe Mitteilung der Kommission, *Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft*, 27. Oktober 2010, KOM(2010) 608 endg.; *Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen*, 13. April 2011 KOM(2011) 206 endg.

bestimmte Vorteile zu erhalten. So wird das Thema beispielsweise auf den Philippinen und in Pakistan gehandhabt. Die Zertifizierung durch den Philippine Council for NGO Certification und das Pakistan Centre for Philanthropy's Non-profit Organisation gilt als Kriterium, damit Spenden an die jeweiligen NRO steuerlich absetzbar sind.

Andererseits betrachten CSO diese Versuche als Beschränkung ihrer Freiheit, auf ausländische Mittel zurückzugreifen – ein Phänomen, das vom ICNL als „philanthropischer Protektionismus“ definiert wurde. CSO befürchten, dass die Festlegung von Standards für den Zugang zu Geldern nationale Regierungen veranlassen könnte, Gesetze zu verabschieden, die ihre Möglichkeiten, Mittel zu erhalten, einschränken würden. Laut einem Bericht des Magazins The Economist von 2014 haben zwischen 2012 und 2014 mindestens sechs Staaten Gesetze verabschiedet, die NRO betreffen, die Gelder aus dem Ausland erhalten, und rund ein Dutzend weiterer Länder hat die Verabschiedung derartiger Gesetze vor⁹⁴.

5. Wichtigste bibliografische Angaben

Addressing conflict of interests in public-private partnerships (PPPs), G. Sgueo, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 545.722, 2015.

Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework, M. Bovens, 13 European Law Review, 2007, S. 447.

[Budgetary Impact of NGO Funding in the last 10 Years](#), M. Kraff – GD Haushalt, Brüssel 2014.

Civil Society Self-Regulation. The global picture, S. Warren, R. Lloyd, One World Trust Briefing paper Nr. 119/2009.

Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa, KOM(97) 241 endg., Europäische Kommission, 1997.

Mitteilung „[Folgendermaßen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“](#)“ SEK(2007) 360, Europäische Kommission, Brüssel, 2007.

Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ vom 27. Oktober 2010, KOM(2010) 608 endg.; „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ vom 13. April 2011, KOM(2011) 206 endg., Europäische Kommission.

Konsultation über die Prüfung der europäischen Haushaltsordnung, Euclid-Netzwerk, 2009.

Countering NGO corruption: rethinking the conventional approaches, M. Trivunovic, U4 Ausgabe Nr. 3/2011, 2011.

Defining the nonprofit sector, L.M. Salamon, H.K. Anheier, Manchester University Press 1995.

Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008, Einzelplan III – Kommission, SEK(2009) 1089 – C7-0172/2009 – 2009/2068(DEC), Europäisches Parlament, 2010.

Dodgy Data, Alter-EU, Brüssel, 2012.

Downward accountability to 'beneficiaries': NGOs and donor perspectives. Survey results, J. Keystone, 2006.

⁹⁴ Siehe The Economist, [Donors: keep out](#), 2014.

[EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration](#), Generaldirektion Interne Politikbereiche – Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, 2014.

EU-Transparenzregister, R. Manko, M. Thiel, E. Bauer, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 542.170, Brüssel, 2014.

[Exploring Transparency and Accountability Regulation of Public-Benefit Foundations in Europe](#), Europäisches Stiftungszentrum, Brüssel, 2011.

Fact-Sheet: Non-Governmental Organisations (NGOs) in the United States, Humanrights, 2012.

[Financing of Non-governmental Organisations \(NGO\) from the EU Budget](#), GD Interne Politikbereiche – Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, 2010.

Financing Social Impact. Funding social innovation in Europe – mapping the way forward, Social Innovation Europe, 2013.

Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics, A. Ebrahim, E. Weisband (Hrsg.), Cambridge, 2007.

Global civil society, H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor, London 2001.

Global Civil Society?, J. Keane, Cambridge, 2005.

Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner, D. Guéguen, in The Effectiveness of EU Business Associations, J. Greenwood (ed.), Basingstoke, 2002.

Helping Themselves. Six Ways to Reform EU Funding of NGOs, A. Mackonis, Z. Silenas, 2013.

Images and Concepts of the Third Sector in Europe, J. Defourny, V. Pestoff (eds.), Europäisches Forschungsnetzwerk EMES – AP Nr. 08/02, 2008.

'Interlocutory Coalitions' and Administrative Convergence, G. Sgueo, in E. Chiti, B. G. Mattarella (Hrsg.), Global administrative law and European administrative law, Springer 2011, S. 149.

L'espace public, 30 ans après, J. Habermas, 18 Quaderni, 1992, S. 161.

Lobbying in the European Union, D. Coen, GD Interne Politikbereiche, PE 393.266, Brüssel 2007.

Lobbying in the European Union: current rules and practices, Europäisches Parlament – Generaldirektion Forschung, Arbeitspapier 04/2003 AFCO 104 EN, Brüssel, 2003.

Measuring Impact On-The-Go, WeGov, 2014.

Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future, M. Salamon, S.W. Sokolowski, M.A. Haddock, 82 Analysis of Public and Cooperative Economics, 2011, S. 217.

Mid-term evaluation of the implementation of the community action programme promoting NGO's primarily active in the field of environmental protection (Beschluss 466/2002/EG), AGRA Consulting, Brüssel 2005.

Sitzungsprotokoll vom 15. November 2010, Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments, 2010.

[Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko](#), KOM(2010) 261 endgültig, Europäische Kommission, Brüssel, 2010.

Moving Forward on Public Private Partnerships: US and International Experience with PPPs Units, E. Istrate, R. Puentes, Brookings-Rockefeller, 2011.

NGOs as Legitimate Partners of Corporations: A Political Conceptualization, D. Baur, New York/London, 2011.

NGOs: Has the 'N' gone missing?, J. Macrae, Magazin des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds, 1996.

NGO Rights and Responsibilities, M. Edwards, London 2000.

NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability, One World Trust, London, 2006.

NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability, London, 2006.

Non-Governmental Organisations: What is at stake?, S. Kallas, SPEECH/08/427, Brüssel 2008.

Overcoming NGO Accountability Concerns in International Governance, E.B. Bluemel, 31 Brooklyn Journal of International Law, 2005, S. 135.

[Patterns of International Non-governmental Organisation's Growth](#), J. Huggett, International Development Policy | Revue internationale de politique de développement, Arbeitsunterlagen, 2012.

Resolution 288 (X), ECOSOC, 27. Februar 1950.

Resolution 1296 (XLV), ECOSOC, 25. Juni 1968.

Resolution on Non-Profit-Making Associations in the European Communities, Ausschuss des Europäischen Parlaments für Recht und Bürgerrechte, Dokument A2 – 196/86, 1987.

[Study on recent Public and Self-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-Profit Organisations in the European Union](#), European Centre for Not-for-Profit Law, Brüssel, 2009.

[Study to assess the extent of abuse of Non-Profit Organisations for financial criminal purposes at EU level](#), Matrix, Brüssel, 2008.

[Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen](#), Diskussionspapier der Kommission KOM(2000) 11 endg., 2000.

The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?, Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations, 2009.

[Verwaltung der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft durch die Kommission](#), Sonderbericht Nr. 4, Europäischer Rechnungshof, 2009.

The Cost of a Taxpayer-Funded Green Lobby, C. Boin, A. Marchesetti, Brüssel 2010.

The emergence of social enterprise, C. Borzaga, J. Deforuny (eds.), London und New York, 2001.

Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch bessere Koordinierung auf nationaler Ebene und größere Transparenz des gemeinnützigen Sektors, KOM(2005) 620 endg., Europäische Kommission, 2005.

The Rise of the Non-Profit Sector, L. Salamon, 4 Foreign Affairs, 1994, S. 102.

[Die Sozialwirtschaft in der Europäischen Union](#), Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel, 2012.

Third Sector European Policy: Organisations Between Market and State, the Policy Process and the EU, J. Kendall, 1 Third Sector European Policy Working Papers, London, 2005.

The Third Sector and the European Union Policy Process: An Initial Evaluation, J. Kendall, H.K. Anheier, 6:2 Journal of European Public Policy, 1999, S. 283.

The Third Sector in Europe, Adalbert Evers, Jean-Louis Laville, Edward Elgar Publishing, 2004.

[The Third Sector in Europe: Five Theses](#), H.K. Anheier, in Strategy Mix for NonProfit Organisations. Vehicles for Social and Labour Market Integrations, A. Zimmer, C. Stecker, Springer, 2004, S. 285.

[The Third Sector in Europe: Towards a Consensus Conceptualization](#), L.M. Salamon, W. Sokolowski, WP no. 02/2014, 2014.

The Transparency Register: A European Vanguard of Strong Lobby Regulation?, 2:2 Interest Group & Advocacy, 2013, S. 139.

Tolerable risk error, SPEECH/10/, A. Semeta, Brüssel, 2010.

When NGOs go global: Competition on international markets for development donations, G. Aldashev, T. Verdier, 79 Journal of International Economics, S. 189, 2010.

In den letzten Jahrzehnten haben sowohl die Anzahl als auch der politische Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen (Civil Society Organisations, CSO) – ein Begriff, mit dem alle Arten kollektiver Organisationen erfasst werden, die nicht unter den öffentlichen oder den Wirtschaftssektor fallen – in der EU und auch auf nationaler Ebene zugenommen. Daher müssen CSO beweisen, dass sie die Ressourcen, die ihnen zur Verfügung gestellt werden, in effizienter, verantwortlicher und transparenter Weise einsetzen.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Vorschläge besprochen, wie diese Themen angegangen werden können. Allerdings wurden nur wenige dieser Vorschläge in Gesetze umgewandelt; noch weniger haben nach ihrer Umsetzung eine wirksame Lösung für das Problem der finanziellen Rechenschaftspflicht des dritten Sektors geboten. Die Debatte zwischen Wissenschaftlern, Institutionen und Experten aus der Praxis dauert an. Unterdessen wird der dritte Sektor auf europäischer Ebene weiterhin von einer Kombination aus europäischen Normen, quasi-legalen Instrumenten und Selbstregulierungsinitiativen reguliert.

Bemühungen, Misswirtschaft seitens CSO zu bekämpfen, werden durch das Fehlen klarer rechtlicher Definitionen auf EU-Ebene, durch die unklaren verfügbaren Informationen über CSO in EU-Datenbanken und durch ein Übermaß an Bürokratie zunichte gemacht.

Veröffentlichung des
Wissenschaftlichen Dienstes für die Mitglieder

*Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst,
Europäisches Parlament*



PE 556.992
ISBN 978-92-823-6822-0
doi: 10.2861/719516