

## Diskussionpapier der Kommission - Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen (18. Januar 2000)

**Quelle:** Diskussionspapier der Kommission "Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen". [EN LIGNE]. [s.l.]: Mise-à-jour 06.09.2000[06.10.2000]. Disponible sur [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/ong/de/communication.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/de/communication.pdf).

**Urheberrecht:** (c) Europäische Union

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/diskussionpapier\\_der\\_kommission\\_ausbau\\_der\\_partnerschaftlichen\\_zusammenarbeit\\_zwischen\\_der\\_kommission\\_und\\_nichtregierungsorganisationen\\_18\\_januar\\_2000-de-d49adb6c-8d26-404d-b63c-acbdf648dbb.html](http://www.cvce.eu/obj/diskussionpapier_der_kommission_ausbau_der_partnerschaftlichen_zusammenarbeit_zwischen_der_kommission_und_nichtregierungsorganisationen_18_januar_2000-de-d49adb6c-8d26-404d-b63c-acbdf648dbb.html)



**Publication date:** 19/09/2016

## Einführung

In den letzten zwanzig Jahren hat die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und Nichtregierungsorganisationen auf allen Ebenen zugenommen. Im Vordergrund standen hierbei unter anderem der politische Dialog und die Umsetzung politischer Maßnahmen sowie die Verwaltung von Projekten und Programmen in der EU und in ihren Partnerländern. Die Intensivierung der Zusammenarbeit ist das Ergebnis einer Reihe miteinander verknüpfter Faktoren, die mit den Veränderungen und Entwicklungen innerhalb der EU-Organe und innerhalb der Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Zusammenhang stehen. Die Europäische Kommission hat in neuen Politikbereichen zusätzliche Aufgaben übernommen. Dies hatte zur Folge, daß die Zahl der innerhalb und außerhalb Europas tätigen NRO stetig anstieg und sich diese NRO weiteren Arbeitsfeldern zuwandten. Typisch für diesen Trend ist die zunehmende Zahl einzelstaatlicher NRO, die europäische Verbände und Netze ins Leben rufen bzw. sich solchen Verbänden oder Netzen, von denen viele ihren Sitz in Brüssel haben, anschließen. Da es aller Voraussicht nach in nicht allzu ferner Zukunft zu einer Erweiterung der EU kommen wird und die Angelegenheiten der Union immer stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit rücken, ist nicht davon auszugehen, daß sich dieser Prozeß verlangsamt; vielmehr dürfte das Gegenteil der Fall sein.

Das derzeitige Vorgehen der Kommission macht zwar deutlich, daß diese bereit ist, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit NRO fortzusetzen und zu verstärken, die hierfür erforderlichen Strukturen und Verfahren wurden jedoch nicht entsprechend weiterentwickelt. Nach Schätzungen stellt die Kommission derzeit jährlich über 1 Mrd. € direkt für NRO-Projekte zur Verfügung. Der größte Teil dieser Mittel fließt im Bereich der Außenbeziehungen in Programme zur Förderung der Entwicklungszusammenarbeit, der Menschenrechte, der Demokratie und insbesondere der humanitären Hilfe (durchschnittlich 400 Mio. € außerdem dem Sozialwesen (rund 70 Mio. €), dem Bildungssektor (50 Mio. €) und dem Umweltbereich der EU zugute. Hunderte in Europa und weltweit tätiger NRO erhalten EU-Mittel. Die Kommission hat damit einen entscheidenden Beitrag zur Förderung von NRO geleistet, die in zunehmendem Maße von der europäischen Öffentlichkeit unterstützt werden. Gleichzeitig hat sie deutlich gemacht, daß ein hohes Maß an öffentlicher Unterstützung auch weiterhin wichtig ist, damit die NRO ihre Aufgaben wahrnehmen können.

Allerdings haben die Komplexität der EG-Politik, die zunehmende Zahl von Verordnungen und Finanzierungsquellen (Haushaltlinien) sowie die jüngsten Probleme hinsichtlich der Verwendung von Finanzhilfen bei den NRO eine große Verunsicherung darüber ausgelöst, wie sich die weitere Zusammenarbeit mit der Kommission gestalten wird. Sowohl die Kommission als auch die NRO wollen ihre Partnerschaft auf eine neue Grundlage stellen. Anlaß für diese Initiative ist zum einen die Erkenntnis der NRO, daß die Entscheidungen in vielen Politikbereichen nunmehr auf europäischer Ebene fallen, zum anderen die Tatsache, daß Europäische Union NRO verstärkt Finanzhilfen gewährt. Der Dienstantritt der neuen Kommission, die sich dem Wandel und der Reform verschrieben hat, ist eine gute Gelegenheit für eine neue Initiative.

Die Kommission hat unlängst eine umfassende Verwaltungsreform eingeleitet, die unter anderem auf ein stärker dienstleistungsorientiertes Vorgehen und die Verbesserung der Managementkultur des Organs abzielt. Es soll energischer darauf hingewirkt werden, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht gegenüber den Hauptgesprächspartnern zu verstärken und die Effizienz beispielsweise durch Beschleunigung der Zahlungen an alle Begünstigten zu steigern. Diese Ziele spiegeln sich in dem vorliegenden Diskussionspapier wider, das dazu beitragen soll, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zu definieren und zu intensivieren, die sich mit Sicherheit stetig weiterentwickeln wird.

### 1.1 Zweck des Diskussionspapiers

Dieses Diskussionspapier stellt zunächst darauf ab, das derzeitige Verhältnis zwischen der Kommission und den NRO zu beleuchten, wobei auch einige der augenblicklichen Probleme aufgezeigt werden. Darüber hinaus werden Vorschläge gemacht, wie dieses Verhältnis verbessert werden kann. So werden die Maßnahmen erläutert, die zu treffen sind, damit die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und NRO ausgebaut und intensiviert werden kann.

Insbesondere wird untersucht, wie die Kommission Aktivitäten von NRO fördern und die Dialog- und Konsultationsverfahren verbessern kann. Ferner behandelt das Diskussionspapier die Frage, wie sich EU-Finanzierungen zur Förderung von NRO-Maßnahmen am besten abwickeln lassen. In diesem Zusammenhang werden kohärentere, kommissionsweit anzuwendende Regeln für die Zusammenarbeit mit NRO vorgeschlagen, die bislang in den einzelnen Bereichen unterschiedliche Formen annahm.

In einigen Bereichen sind der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und NRO gut entwickelt. Dies könnte als Modell für andere Bereiche dienen. Zielsetzung der Erneuerung der Partnerschaft zwischen der Kommission und NRO ist es auf jeden Fall, dort, wo die Partnerschaft zufriedenstellend ist, keine neue Hürden aufzubauen; es handelt sich vielmehr darum, bewährte Praktiken auf alle Bereiche zu übertragen.

Einige Mitgliedstaaten beschäftigen sich derzeit ebenfalls mit der Frage der Zusammenarbeit mit NRO bzw. haben diese Problematik kürzlich erörtert. Ihre Vorschläge sind wertvolle Beiträge, die in dieses Diskussionspapier eingeflossen sind.

Ziel des Diskussionspapiers ist es außerdem, dem bereits eingeleiteten Prozeß der internen und externen Bewertung der Kommissionszusammenarbeit mit NRO neue Impulse zu verleihen. Zunächst werden die langfristigen Kommissionsgrundsätze für die Zusammenarbeit mit NRO und das Engagement der Kommission in diesem Bereich kurz erläutert. Das Diskussionspapier trägt der Tatsache Rechnung, daß detaillierte Vorschläge im Rahmen des Prozesses zur Reform der Verwaltung ausgearbeitet werden müssen.

## **1.2 Charakteristika einer Nichtregierungsorganisation**

Der NRO-Sektor wurde häufig als äußerst heterogener Bereich beschrieben, dem Organisationen mit sehr unterschiedlichen Zielen, Strukturen und Motiven zuzuordnen sind. Daher ist es schwierig, eine allgemeingültige Definition für den Begriff "Nichtregierungsorganisation" festzulegen. Hierbei kann keine juristische Definition zugrunde gelegt werden, da die einschlägigen Rechtsvorschriften stark voneinander abweichen. So kann eine NRO die Rechtsstellung einer gemeinnützigen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Vereinigung oder Stiftung haben. Der Begriff "NRO" läßt sich jedoch als Abkürzung für eine Reihe von Organisationen verwenden, denen normalerweise folgende Merkmale gemeinsam sind:(1)

- NRO werden nicht zum Zwecke der persönlichen Bereicherung ins Leben gerufen. Sie dürfen zwar bezahlte Angestellte beschäftigen und sich einnahmewirksamen Aktivitäten widmen, schütten jedoch keine Gewinne oder Überschüsse an ihre Mitglieder oder Führungskräfte aus.
- NRO arbeiten auf freiwilliger Basis. Dies bedeutet, daß ihre Gründung nicht auf bestehende Verpflichtungen zurückgeht und ihre Mitglieder sich in der Regel auf die eine oder andere Art freiwillig an der Arbeit der Organisation beteiligen.
- NRO unterscheiden sich von formlosen oder ad hoc gebildeten Gruppierungen durch einen gewissen Grad an Formalität oder Institutionalität. In der Regel richten sie sich nach einer Satzung oder einem anderen Dokument, in dem ihre Aufgaben, Ziele und Tätigkeitsbereiche festgelegt sind. Sie sind gegenüber ihren Mitgliedern und Spendern rechenschaftspflichtig.
- NRO sind insbesondere von Behörden und sonstigen staatlichen Stellen sowie von politischen Parteien oder wirtschaftlichen Vereinigungen unabhängig.
- NRO verfolgen aufgrund ihrer Wertvorstellungen uneigennützige Ziele. Sie betätigen sich in der Öffentlichkeit und wenden sich den Belangen und Problemen bestimmter Personengruppen oder der Gesellschaft insgesamt zu und dienen somit dem Gemeinwohl. Sie vertreten nicht die wirtschaftlichen oder beruflichen Interessen ihrer Mitglieder.

Anhand dieser Charakteristika läßt sich zwar besser beschreiben, was unter dem Begriff "NRO" zu

verstehen ist, allerdings ist zu berücksichtigen, daß sich die NRO hinsichtlich ihrer Größe und Tätigkeitsfelder mitunter erheblich voneinander unterscheiden. Manche NRO bestehen nur aus wenigen Personen, während andere Tausende von Mitgliedern und Hunderte von hauptamtlichen Mitarbeitern haben. NRO sind operativ tätig und/oder treten als Anwälte einer guten Sache auf. Operativ tätige NRO wirken im Dienstleistungssektor (beispielsweise im sozialen Bereich), während als Anwälte einer guten Sache auftretende NRO vor allem auf die Haltung von Behörden und der breiten Öffentlichkeit Einfluß zu nehmen suchen.

Im weiteren Sinn könnten auch Gewerkschaften und kommerzielle oder berufsständische Organisationen als Nichtregierungsorganisationen angesehen werden. In diesem Diskussionspapier geht es jedoch in erster Linie um Organisationen, die im sogenannten "Dritten Sektor", d.h. im nichtstaatlichen und nichtwirtschaftlichen Bereich, tätig sind. Allerdings kann das in diesem Diskussionspapier vorgeschlagene Konzept für Konsultationsverfahren selbstredend als Modell für andere Organisationskategorien dienen, sofern die Konsultationen nicht in einem spezifischen Rahmen (wie dem sozialen Dialog) stattfinden.

### **1.3 Gründe für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen**

Für die bestehende Zusammenarbeit und die Anstrengungen zu ihrer Intensivierung gibt es fünf wichtige Beweggründe:

#### **1.3.1 Förderung der partizipativen Demokratie**

Die Entscheidungsprozesse in der EU sind in erster Linie durch die gewählten Vertreter der europäischen Völker legitimiert. NRO können jedoch einen Beitrag zur Förderung einer partizipativeren Demokratie innerhalb und außerhalb der Europäischen Union leisten.

Die Europäische Union stützt sich auf die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit -Grundsätze, denen sich sämtliche Mitgliedstaaten verschrieben haben. Das Recht der Bürger, eine einem gemeinsamen Zweck dienende Vereinigung zu gründen, gehört in einer Demokratie zu den Grundfreiheiten. Die Mitgliedschaft in einer Vereinigung ermöglicht den Bürgern, sich aktiv am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen, und zwar auf andere Weise als in politischen Parteien oder Gewerkschaften bzw. zusätzlich zu ihrem Engagement in diesen Gruppierungen. NRO gelten zunehmend als wichtiger Bestandteil der Zivilgesellschaft und als wertvolle Stützen eines demokratischen Regierungssystems. Regierungen und internationale Organisationen nehmen sie verstärkt zur Kenntnis und beteiligen sie am politischen Entscheidungsprozeß.

Dies ist im Kontext der EU-Erweiterung von besonderer Bedeutung. Nach den sogenannten Kopenhagener Kriterien können der EU nur Länder beitreten, in denen die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Achtung der Menschenrechte und der Schutz von Minderheiten aufgrund der institutionellen Stabilität gewährleistet sind. NRO können einen wichtigen Beitrag zum Aufbau der Demokratie und der Zivilgesellschaft in den beitragswilligen Ländern leisten.

Das allgemeine politische Ziel, demokratische Strukturen zu errichten und zu festigen, verfolgt die Gemeinschaft auch bei ihrer Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern; es beschränkt sich also keineswegs auf den Erweiterungsprozeß. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit lokalen NRO in Entwicklungsländern ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig.

#### **1.3.2 Vertretung der Interessen bestimmter Gruppen von Bürgern gegenüber den EU-Organen**

NRO haben die Aufgabe, die Interessen bestimmter Gruppen von Bürgern (Behinderte, ethnische Minderheiten usw.) oder die Belange des Umwelt- und Tierschutzes, des Welthandels usw. gegenüber den EU-Organen zu vertreten. Viele NRO sind insbesondere in der Lage, zu den Ärmsten und den am stärksten benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern Kontakt aufzunehmen und als Sprecher für Personen aufzutreten,

deren Stimme ansonsten nicht ausreichend Gehör findet.

Auf europäischer Ebene nehmen NRO diese Aufgabe nicht nur gegenüber der Kommission, sondern auch gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, dem Ausschuß der Regionen und dem Rat wahr. Ihr Engagement bei der Gestaltung und Umsetzung der Politik trägt dazu bei, daß die öffentliche Akzeptanz der EU zunimmt. Mitunter bilden sie auch ein Gegengewicht zu den Aktivitäten und Ansichten anderer gesellschaftlicher Interessengruppen.

### 1.3.3 Beteiligung an der Gestaltung der Politik

NRO können ihr Fachwissen in die politische Diskussion einbringen. Aufgrund ihrer Verbindungen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene können sie sich mit ihren Sachkenntnissen am Prozeß der politischen Entscheidungsfindung innerhalb der EU beteiligen. So können sie insbesondere zum Erfolg oder zu anderen Aspekten bestimmter Maßnahmen Stellung nehmen und somit der Kommission ermöglichen, gegebenenfalls ihre Politik anzupassen oder Änderungen an der Verwaltung ihrer Projekte vorzunehmen.

### 1.3.4 Beteiligung an der Projektverwaltung

Dank ihres Fachwissens können NRO einen Beitrag zur Verwaltung, Überwachung und Bewertung von EU-finanzierten Projekten leisten. Eine besonders wichtige Rolle spielen sie bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Diskriminierung, beim Schutz der Umwelt sowie bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe. Aufgrund der Sachkenntnisse und des Engagements ihrer Mitarbeiter sowie ihrer Bereitschaft, unter schwierigen Bedingungen zu arbeiten, sind die NRO innerhalb und außerhalb der EU wichtige Partner der Kommission.

### 1.3.5 Beteiligung an der Europäischen Integration

Die europäischen NRO-Netze ermutigen einzelstaatliche NRO im Hinblick auf gemeinsame Ziele zusammenzuarbeiten und tragen somit zur Bildung einer "europäischen öffentlichen Meinung" bei, die im allgemeinen als Voraussetzung für die Entstehung einer echten politischen Einheit in Europa gilt. Gleichzeitig helfen sie damit auch, die Europäische Integration praktisch und oftmals an der Basis zu fördern.

Im übrigen ist die Fähigkeit europäischer NRO-Verbände und -Netze, die Ansichten der verschiedenen einzelstaatlichen NRO zu kanalisieren und zu bündeln, von großem Nutzen für die Kommission.

Daher kann eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der Kommission und NRO beiden Seiten das Erreichen ihrer Ziele erleichtern. Gleichzeitig muß die Kommission die Unabhängigkeit der NRO anerkennen und ihre Weiterentwicklung unterstützen.

## 1.4 Das derzeitige Verhältnis

Die nachstehenden Aspekte kennzeichnen das derzeitige Verhältnis zwischen der Kommission und den NRO:

- Förderung des Dialogs mit dem Bürger und der Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene und Stärkung der Zivilgesellschaft als Ziel der Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern.
- Dialog bzw. Diskussionen mit und Konsultation von NRO-Vertretern im Rahmen der Politikgestaltung. Verschiedene NRO und Netze wurden - insbesondere auf europäischer Ebene - ins Leben gerufen oder ausgewählt, um Informationen, Erfahrungen und Fachwissen zu vermitteln. Einige Generaldirektionen

haben spezielle Foren als Rahmen für einen Dialog eingerichtet.

- NRO dienen als Verbindungsstellen. Die europäischen NRO und ihrer Netze und einzelstaatlichen Mitglieder können der Kommission als zusätzliche Kanäle dienen, so daß Informationen über die Europäische Union und deren Politik möglichst viele Personen erreichen, die von dieser Politik betroffen sind.

- Finanzielle Unterstützung von NRO-Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft, sofern diese Maßnahmen mit der EU-Politik in Einklang stehen und zu deren Umsetzung beitragen. Typisch für die entsprechenden Programme ist, daß die finanzierten Maßnahmen weitgehend unter der Verantwortung von NRO durchgeführt werden.

- Beauftragung von NRO mit der Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen und -projekten, vor allem im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern. Bei der Wahl von NRO als Partner gaben deren hohes Maß an Spezialisierung sowie ihr Fachwissen und ihre technische Kapazität den Ausschlag.

### **1.5 Derzeitige Probleme bei der Zusammenarbeit**

Nachstehend werden einige bei der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und NRO aufgetretene Defizite genannt, die beseitigt werden könnten.

- In den einzelnen Bereichen (Umwelt, Soziale Angelegenheiten, Humanitäre- und Entwicklungshilfe, Handel u.s.w.) gelten unterschiedliche Regeln für die Zusammenarbeit der Kommission mit NRO. Hieraus erklärt sich auch, daß es je nach Bereich erhebliche Unterschiede beim Zugang zu Informationen, bei der Art des Dialogs und der Konsultation und bei der Gewährung von Zuschüssen zu Betriebskosten gibt. Auch wenn es auf der Hand liegt, daß den Besonderheiten der einzelnen Bereiche Rechnung getragen werden muß, bedarf es nach Auffassung der meisten NRO verstärkter Anstrengungen, damit ein kohärentes, kommissionsweit anzuwendendes Konzept entwickelt werden kann.

- Die NRO werden nicht hinreichend informiert; dies gilt vor allem für die Fördermöglichkeiten und die Finanzierungsverfahren. Es sollte genauer erläutert werden, wie bei der Antragstellung vorzugehen ist; die Antragsformulare müssen verständlicher formuliert werden.

- Der NRO-Sektor ist ein dynamischer Bereich, der einem ständigen Wandel unterworfen ist. Für die Dienststellen der Kommission ist es mitunter schwierig, mit allen Entwicklungen Schritt zu halten. So sind sie insbesondere nicht hinreichend über die verschiedenen NRO informiert, mit denen sie in Kontakt kommen.

- Die internen Verfahren der Kommission sind häufig kompliziert. Die NRO haben zwar generell den Leitfaden der Kommission für die Verwaltung von Finanzhilfen und die dort festgelegten klaren Regeln begrüßt, befürchten jedoch, daß NRO, die Fördermittel beantragen, aufgrund der rigorosen Anwendung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit mehr Nachteile entstehen.

- Im Rahmen ihrer allgemeinen Politik der Transparenz sollte die Kommission die Information für und die Kommunikation mit NRO verbessern, als einen Weg um eine echte Partnerschaft zwischen der Kommission und den NRO entstehen zu lassen.

Zu den Folgen der derzeitigen Probleme gehören beträchtliche Verzögerungen bei der Prüfung der Anträge, Verfahren, die nicht flexibel genug und insbesondere für die Bearbeitung kleinerer Projekte ungeeignet sind, und ein erheblicher Vertrauensverlust.

### **1.6 Bedingungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit**

Die Kommission weiß, daß sie ihre Beziehungen zu NRO ausbauen und intensivieren muß. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist jedoch nur möglich, wenn auch die NRO bereit sind, ihren Teil dazu



beizutragen. Beide Seiten müssen in der Lage sein, den Prioritäten und der Situation des anderen Rechnung zu tragen. Natürlich schließt dies offene Diskussionen oder sogar Meinungsverschiedenheiten nicht aus.

Im Bereich des politischen Dialogs muß die Kommission sowohl ihren diesbezüglichen Verpflichtungen auf interinstitutioneller Ebene nachkommen als auch den NRO als Vertretern der Zivilgesellschaft in diesem Rahmen Dialog und Konsultation anbieten. Die NRO-Verbände müssen diese förmliche institutionelle Struktur anerkennen und ihr Rechnung tragen. Sie haben gewisse Auflagen hinsichtlich ihrer Repräsentativität zu erfüllen (siehe nachstehender Punkt 2.2) und sind unter anderem verpflichtet, ihre Mitglieder in geeigneter Form zu informieren und vertrauliche Gemeinschaftsinformationen entsprechend zu behandeln.

Was die Gewährung von Fördermitteln angeht, so müssen die NRO beispielsweise akzeptieren, daß die Kommission berechtigterweise bestimmte Bedingungen und Kontrollen zur Absicherung der Gemeinschaftsmittel vorschreiben muß. Sie müssen nachweisen, daß sie aufgrund ihres Fachwissens sowie ihrer Management- und internen Qualitätskontrollsysteme in der Lage sind, im Auftrag der Kommission bestimmte Maßnahmen durchzuführen.

## **2. Dialog und Konsultation**

Der Dialog zwischen der Kommission und den NRO sowie deren Konsultation durch die Kommission sind Teil des demokratischen Entscheidungsprozesses der EU-Organe. Viele dieser Organe, insbesondere das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen, haben seit langem enge Kontakte zu NRO. Die Kommission hat mit großem Interesse die jüngsten Entwicklungen im Wirtschafts- und Sozialausschuß verfolgt, der verstärkt als Forum für den Dialog mit dem europäischen Bürger dienen und deshalb seine Kontakte zur Zivilgesellschaft einschließlich der NRO intensivieren will. Außerdem hat sich die Kommission aktiv an der vom Wirtschafts- und Sozialausschuß im Oktober organisierten Ersten Konvention über die organisierte Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene beteiligt.

Vor diesem Hintergrund ergänzt der Dialog zwischen der Europäischen Kommission und den NRO maßgeblich den institutionellen Prozeß der Politikgestaltung. Besondere Bedeutung haben diese Konsultationen im Zusammenhang mit dem Initiativrecht der Kommission. Die Kommission konsultiert im Rahmen der Politikgestaltung immer häufiger bereits frühzeitig alle Beteiligten und trägt somit ihrem Grundsatz Rechnung, - insbesondere vor Unterbreitung eines Legislativvorschlags - möglichst viele Interessengruppen anzuhören, um alle relevanten Aspekte berücksichtigen und effizienter handeln zu können.

*Im Juni 1998 unterzeichnete die Europäische Gemeinschaft das sogenannte Aarhus-Übereinkommen (UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten).*

*Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens machte die Europäische Gemeinschaft deutlich, daß sie sich auf internationaler Ebene für mehr Transparenz einsetzt und für eine angemessene Anhörung der Öffentlichkeit bei der Festlegung der Umweltpolitik der EG sorgen will.*

*Für die Kommission ist die Ratifizierung des Aarhus-Übereinkommens durch die EG eine Frage von vorrangigem Interesse.*

### **2.1 Derzeitige Kontakte**

In vielen Bereichen ihrer Tätigkeit hat die Kommission umfassende Kontakte zu NRO aufgebaut. Hierzu gehören nicht nur Ad-hoc-Treffen und die Beteiligung von NRO-Vertretern an Sachverständigengruppen, sondern auch institutionalisierte Arten der Zusammenarbeit wie regelmäßige Treffen mit europäischen NRO-Verbänden und -Netzen oder - im Rahmen eines förmlichen Konsultationsprozesses - die Beteiligung von NRO an beratenden Ausschüssen.

Natürlich bietet es sich an, den Dialog über die Politikgestaltung und die Durchführung bestimmter Programme oder Projekte auf Sektorebene zu führen. Dennoch ist in bestimmten Fällen eine allgemeinere bereichsübergreifende Koordinierung angebracht.

### **A. Ad-hoc-Treffen zwischen Kommissionsdienststellen und NRO**

In ihrer Mitteilung "Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen" vom 2. Dezember 1992 bekräftigte die Kommission ihre Auffassung, daß es wichtig ist, gegenüber Anregungen von außen stets aufgeschlossen zu sein.<sup>(2)</sup> Daher gibt das Organ einer Vielzahl von Organisationen einschließlich NRO die Möglichkeit, ihre Ansichten darzulegen.

*Beispiel: Auf Initiative der Generaldirektionen Landwirtschaft, Umwelt, Beschäftigung und Soziales sowie der für die Zusammenarbeit mit Drittländern zuständigen Generaldirektionen finden zu einer Vielzahl von Themen Ad-hoc-Treffen mit (europäischen und nichteuropäischen) NRO statt.*

### **B. Strukturierter Dialog/Zusammenarbeit**

Im Rahmen von systematischen, in regelmäßigen Abständen stattfindenden Treffen mit NRO werden politische Fragen erörtert, ohne daß die förmliche Struktur eines Ausschusses oder eine andere Struktur mit Verfahrensregeln vorhanden ist.

*Beispiel: Halbjährlich stattfindende Treffen zwischen den Dienststellen der Kommission und allen Organisationen, die der Plattform der im sozialen Bereich tätigen europäischen NRO angehören.*

*Beispiel: Der Verbindungsausschuß der NRO für Entwicklungsfragen bildet eine repräsentative europäische Struktur mit seit langem bestehenden Arbeitsgruppen. Vierteljährlich finden Treffen mit der Kommission statt, auf denen politische Konzepte und Verfahrensfragen erörtert werden. Hierbei handelt es sich nicht um eine förmliche Beratungsstruktur; aufgrund der seit 25 Jahren bestehenden Tradition kommt diesen Treffen jedoch de facto eine solche Funktion innerhalb der EU-Organe zu.*

*Beispiel: Die GD Handel führt einen regelmäßigen Gedankenaustausch - sowohl horizontal als auch sektorbezogen - über Themen der Handelspolitik und insbesondere die WTO.*

*Außerdem begleiteten Vertreter der NRO die Delegation der Kommission zur jüngsten Ministertagung der WTO in Seattle.*

*Beispiel: Der Partnerschaftsrahmenvertrag, den ECHO und mehr als 160 NRO geschlossen haben, ermöglicht die Erörterung von Themen gemeinsamen Interesses sowie die gemeinsame Prüfung humanitärer Ziele und Grundsätze.*

*Beispiel: Zweimal jährlich kommen die größten gesamteuropäischen Umweltschutz-NRO ("Gruppe der Acht") mit dem betreffenden Generaldirektor zusammen, um über das Arbeitsprogramm der Generaldirektion Umwelt und deren Verhältnis zu den NRO zu diskutieren. Alle im zurückliegenden Halbjahr aufgetretenen Probleme können in diesen Sitzungen erörtert werden.*

*Außerdem organisiert die Generaldirektion Umwelt zweimal im Jahr eine Gesprächsrunde zu Fragen der Erweiterung, an der Vertreter der EU und NRO aus den Beitrittsländern teilnehmen.*

Ein gutes Beispiel für die Zweckmäßigkeit eines horizontalen Ansatzes ist das Seminar, das die Kommission im November 1998 veranstaltete, um rund 200 Vertretern in Brüssel ansässiger NRO den Leitfaden für die Verwaltung von Finanzhilfen vorzustellen. Vertreter von vier NRO-"Familien" (Umweltschutz, Soziales, Entwicklungshilfe und Menschenrechte) beteiligten sich aktiv an dem Seminar. Außerdem beraten sich Vertreter derselben NRO-"Familien" in Fragen der Durchführung des Leitfadens regelmäßig mit dem Netz für die Verwaltung von Finanzhilfen. Nach Auffassung der entsprechenden Lenkungsgruppe ist die derzeitige informelle Zusammenarbeit sehr ergiebig und sollte fortgeführt werden.



## C. Institutionalisierte Konsultation

Diese Art der Konsultation findet statt, wenn eine politische bzw. förmliche Verpflichtung besteht, aufgrund deren eine NRO oder NRO-Gruppierung zu einem bestimmten Thema im Zuge des Entscheidungsprozesses anzuhören ist, oder wenn NRO als Mitglieder oder Beobachter an Beratungsgruppen bzw. beratenden Ausschüssen mit festgelegten Verfahren beteiligt sind.

*Beispiel: Der Beratende Ausschuß für Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereine und Stiftungen wurde von der Kommission offiziell mit dem Auftrag ins Leben gerufen, bei Maßnahmen, die die Sozialwirtschaft (einschließlich gemeinnütziger Vereine/NRO) betreffen, beratend tätig zu sein.*

*Beispiel: 40 Jahre lang bildeten die beratenden Ausschüsse im Bereich Landwirtschaft einen förmlichen Mechanismus für die regelmäßige und systematische Konsultation der NRO und berufsständischen Vereinigungen.*

*Beispiel: Die EU wird im Post-Lomé-Abkommen vorgeschlagen, daß in Europa und in den AKP-Staaten tätige nichtstaatliche Organisationen auf der Ebene der Organe und bei der Konzeption und Durchführung von Programmen förmlich zu konsultieren sind.*

### 2.2 Aufgaben europäischer NRO-Verbände und –netze

NRO und Gruppierungen von NRO sollten demokratisch organisiert sein und dem Grundsatz der Transparenz (Mitgliederzahl, Anspruch auf Repräsentativität) Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang ermutigt die Europäische Kommission die Organisationen dazu, auf europäischer Ebene in Verbänden und Netzen zusammenzuarbeiten, da der Konsultationsprozeß dann erheblich effizienter gestaltet werden könne. Damit Verbände und Netze konsultiert werden können, müssen diese Zusammenschlüsse allerdings zunächst dafür Sorge tragen, daß ihre Strukturen repräsentativ sind; dies betrifft insbesondere ihre Wurzeln in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Aber auch wenn die Repräsentativität ein wichtiges Kriterium ist, sollte sie nicht allein den Ausschlag darüber geben, ob Zusammenschlüsse in beratenden Ausschüssen vertreten sind oder am Dialog mit der Kommission beteiligt werden. Andere Faktoren wie die bisherigen Leistungen und Erfahrungen dieser Zusammenschlüsse sowie ihre Fähigkeit, fundierte politische Beiträge in die Diskussion einzubringen, sind gleichermaßen wichtig.

### 2.3 Intensivierung des Dialogs mit NRO

Die Kommission hat sich dem Grundsatz der Offenheit verschrieben und hält es daher für erforderlich, eine Reihe klarer Leitlinien festzulegen, damit die Zweckmäßigkeit, Effizienz und Transparenz systematischer und regelmäßig stattfindender NRO-Konsultationen gewährleistet ist.

#### 2.3.1 Leitlinien zur Verbreitung bewährter Konsultationspraktiken

Voraussetzung dafür, daß der Dialog bzw. die Konsultationen für beide Seiten von Nutzen sind, ist vor allem eine sorgfältige Planung und eine stetige engagierte Mitarbeit aller Beteiligten. Die Kommission will daher Grundsätze für einen strukturierteren Dialog mit NRO ausarbeiten. Geplant sind eine Reihe von Empfehlungen, die bewährte Konsultationspraktiken festlegen und allen Kommissionsdienststellen übermittelt werden.

In diesem Zusammenhang sind die nachstehenden Fragen relevant. An der weiteren Erörterung dieser Fragen sollten auch die NRO-Partner der Kommission beteiligt werden, deren Ansichten darüber, wie sich der Dialog mit der Kommission am besten intensivieren läßt, von großem Interesse sind.

- Wie lassen sich Art und Umfang des Dialogs bzw. der Konsultationen am besten definieren, und wie läßt sich ein angemessenes Maß an Publizität erreichen?

- Wie lassen sich rechtzeitig brauchbare Hintergrundinformationen in einer den Zielgruppen der NRO verständlichen Sprache und Ausdrucksweise bereitstellen, damit die NRO ihre Mitglieder in geeigneter Form befragen (und so die Qualität und Repräsentativität ihrer Beiträge sicherstellen) können?
- Wie können die zuständigen Dienststellen bzw. Beamten der Kommission am besten über die Ansichten von NRO unterrichtet werden? Und wie läßt sich gewährleisten, daß NRO gegebenenfalls darüber informiert werden, welchen Einfluß ihre Beiträge und Ansichten auf die schließlich getroffene politische Entscheidung hatten, und somit ein echter Dialog zwischen der Kommission und den NRO zustande kommt?
- Wie läßt sich der gesamte Konsultationsprozeß am besten publik machen (Internet, (E-Mail) Mailing Lists, Newsletters)?
- Wie lassen sich Konsultationsprozesse gemeinsam planen? Die Kommission muß über ausreichend Ressourcen (Personal) für die Organisation, die Durchführung und das Follow-up eines Dialogs bzw. Konsultationsverfahrens verfügen, unabhängig davon, ob NRO-Ansichten in einem Grünbuch oder Mitteilungsentwurf erläutert oder Zusammenkünfte veranstaltet werden.
- Wie lassen sich die an den verschiedenen Konsultationsprozessen zu beteiligenden NRO am besten auswählen? Die Kommission sollte ihre eigenen Kriterien für die Auswahl der NRO, die an einem Dialog bzw. Konsultationsverfahren teilnehmen sollen, haben; diese müssen objektiv sein und vorher festgelegt werden. Sie könnten folgende Aspekte umfassen:
  - Struktur und Mitgliederzahl der NRO;
  - Transparenz ihres Aufbaus und ihrer Arbeitsweise;
  - frühere Beteiligung an Ausschüssen und Arbeitsgruppen;
  - nachweisliche Kompetenz der NRO für die Beratung in einem bestimmten Bereich;
  - Fähigkeit, den Informations- und Meinungsaustausch zwischen der Kommission und dem Bürger in Gang zu bringen.

Allerdings wird es nicht immer möglich oder angemessen sein, diese Kriterien in allen Bereichen der Kommissionstätigkeiten bei der Auswahl der Gesprächspartner der Kommission zugrunde zu legen. Eine nützliche Alternative kann darin bestehen die NRO-Verbände selbst ihre Vertreter bestimmen zu lassen und Netze oder Plattformen einrichten.

### 2.3.2 Größere Transparenz

In der Praxis bedeutet ein höheres Maß an Transparenz, daß die Kommission genauer darüber Auskunft gibt, wie sie ihre Partner für regelmäßige Konsultationen auswählt bzw. ausgewählt hat, welche Beratungsgruppen existieren, wie diese zusammengesetzt sind und inwiefern NRO beteiligt sind.

Wenn NRO-Verbände und -Netze Gesprächspartner für den Dialog mit der Kommission benennen, sollten sie ihre Kriterien und Gründe für die Auswahl der betreffenden NRO erläutern.

In diesem Zusammenhang ist darüber nachzudenken, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn sich NRO und Kommission auf gemeinsame Kriterien einigen würden.

Im Rahmen der Folgemaßnahmen zu diesem Diskussionspapier (siehe Kapitel 6) werden diese Aspekte Gegenstand weiterer Beratungen mit NRO sein.

### 2.3.3 Unterrichtung über anstehende Sitzungen

Zur besseren Information über laufende und geplante Konsultationen wird die Kommission in einem ersten Schritt alle wichtigen Beratungssitzungen auf einer EUROPA-Website der EU mit Links zu den entsprechenden Generaldirektionen (für genauere Angaben) ankündigen.

### 2.3.4 Auflistung der an förmlichen und strukturierten Konsultationsprozessen beteiligten NRO

Alle an förmlichen und strukturierten Konsultationsverfahren beteiligten Ausschüsse und Arbeitsgruppen sowie die ihnen angehörenden NRO sollen aufgelistet werden. Abrufbar sein wird diese Liste über eine spezielle EUROPA-Website über NRO.(3) Werden bestimmte NRO-Verbände und -Netze sowie einzelne NRO (zum Beispiel im Rahmen von beratenden Ausschüssen oder anderen Formen strukturierter Konsultationsprozesse) regelmäßig angehört, ist es im Sinne der Transparenz angebracht, die Öffentlichkeit über diese Strukturen und die beteiligten NRO zu informieren, unter anderem über die Rechtsstellung von NRO sowie deren Ziele, Mitglieder und Hauptfinanzierungsquellen. Daher kann es sein, daß die betreffenden Gruppierungen und NRO ersucht werden, solche Informationen in Zusammenarbeit mit der Kommission zugänglich zu machen, indem beispielsweise die Angaben im Verzeichnis gemeinnütziger Interessengruppen auf der obengenannten Website ergänzt werden und daß eine spezielle Website mit Links zu denjenigen Generaldirektionen eingerichtet wird, in denen solche Informationen bereits vorhanden sind.

## 2.4 Akkreditierung

Einige NRO haben die Frage nach einem offiziellen Beraterstatus für NRO aufgeworfen, der sich an den Systemen der Vereinten Nationen und des Europarats orientieren könnte.(4) Die Kommission hat einen solchen Status stets abgelehnt. Ein Grund hierfür, den sie beispielsweise in ihrer Mitteilung " *Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen* " (5) anführt, ist die Tatsache, daß " *die Kommission stets bestrebt war, einen möglichst offenen Dialog mit allen Beteiligten und ohne ein formelles Akkreditierungssystem zu führen.*" Überdies ist der Entscheidungsprozeß in der EU - anders als in internationalen Gremien - in erster Linie durch die gewählten Vertreter der europäischen Völker legitimiert.

Allerdings könnte der Dialog, der im Anschluß an dieses Diskussionspapier mit den anderen EU-Organen und den NRO geführt wird, eine Diskussion darüber einschließen, ob durch ein förmlicheres Konzept ein Zusatznutzen bewirkt würde.

## 2.5 Rechtsgrundlage für Konsultationen mit NRO im Vertrag

Anders als im Bereich des Dialogs mit den Sozialpartnern enthält der Vertrag für den Dialog mit NRO und deren Konsultation keine allgemeine Rechtsgrundlage; die dem Vertrag von Maastricht beigefügte Erklärung Nr. 23 stellt jedoch bereits auf die Sozialpolitik und den Dialog mit der Zivilgesellschaft ab.

Obwohl im Vertrag nicht ausdrücklich auf den Dialog mit der Zivilgesellschaft verwiesen wird, wurden in einer Reihe von Politikbereichen mehrere Dialog- und Konsultationsforen eingerichtet. Die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales beispielsweise engagiert sich im Dialog mit der Zivilgesellschaft, indem sie NRO an zahlreichen Ausschüssen, Verbindungsgruppen und informellen Arbeitsgruppen beteiligt sowie Treffen mit der Plattform der im sozialen Bereich tätigen NRO veranstaltet.

Mehrere auf europäischer Ebene tätige NRO haben angeregt, im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz eine Rechtsgrundlage für die Beziehungen der Kommission zu NRO in den Vertrag aufzunehmen.

## 3. Haushaltsfragen

### 3.1 Zuschüsse zu den Betriebskosten

### 3.1.1 Ausgangslage

Die Kommission leistet bereits umfangreiche Zuschüsse zu den Betriebskosten vieler Organisationen. Der Leitfaden für die Verwaltung von Finanzhilfen, den die Kommission im Juli 1998 angenommen hat, regelt die Mittelvergabe an Organisationen, die Zuschüsse zu ihren Betriebskosten erhalten. Dies bedeutet natürlich, daß eindeutig festzulegen ist, um welche Organisationen es sich hierbei handelt. Dies ist im Falle von Teil A (Verwaltungsmittel) des Haushaltsplans geschehen; die Liste ist über die Website des Netzes für die Verwaltung von Finanzhilfen abrufbar.<sup>(6)</sup> Wesentlich komplizierter ist die Situation bei Teil B (Operationelle Mittel) des Haushaltsplans. Allerdings ist eine Liste einschlägiger Haushaltslinien mit den Namen der jeweiligen Begünstigten in Vorbereitung. Erst wenn diese Informationen zur Verfügung stehen, läßt sich bewerten, inwiefern NRO bereits Zuschüsse zu ihren Betriebskosten erhalten. Erschwerend kommt hinzu, daß mitunter Finanzhilfen für NRO-Projekte in der Praxis zu einem nicht unerheblichen Teil auch für die Deckung der Betriebskosten der betreffenden Organisation verwendet werden. Bei einzelnen Haushaltslinien sind ohnehin beide Arten von Finanzierungen vorgesehen.

Wenn NRO bereits Zuschüsse zu ihren Betriebskosten erhalten, findet weder eine Koordinierung statt, noch werden in der Kommission einheitliche Kriterien zugrunde gelegt. Zwar werden bestimmte NRO in den Teilen A und B des Haushaltsplans der EU genannt; es fehlt jedoch die Systematik.

### 3.1.2 Vorschläge für künftige Maßnahmen zur Steigerung der Kohärenz

Die Frage der Gewährung von Zuschüssen zu Betriebskosten steht in Zusammenhang mit dem allgemeinen Kommissionskonzept der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit NRO und insbesondere auf europäischer Ebene organisierten NRO und bedarf einer genauen Prüfung auf der Grundlage der bereits angewandten bewährten Methoden (7). Wie bereits in Kapitel 1 betont wurde, ermutigen europäische NRO-Netze einzelstaatliche NRO, im Hinblick auf gemeinsame Ziele zusammenzuarbeiten und tragen somit entscheidend zur Bildung einer "europäischen öffentlichen Meinung" bei, die im allgemeinen als Voraussetzung für die Entstehung einer echten politischen Einheit in Europa gilt. Vor allem die Fähigkeit europäischer NRO-Verbände und -Netze, die Ansichten der verschiedenen einzelstaatlichen NRO zu kanalisieren und zu bündeln, ist von größtem Nutzen für die Kommission. Daher spricht vieles dafür, daß die Kommission diesen NRO praktische Unterstützung gewährt.

Im Sinne der Transparenz ist es vorzuziehen, daß diese Unterstützung im Rahmen bestimmter Haushaltslinien erfolgt, die die Gewährung von Zuschüssen zu Betriebskosten vorsehen. In den Rechtsgrundlagen für diese Haushaltslinien sollten die Förderkriterien und Bedingungen für die Vergabe von Zuschüssen zu den Betriebskosten von NRO angegeben werden. Die Kriterien sollten unter anderem folgendes berücksichtigen:

- europäische Ausrichtung der Tätigkeit,
- Repräsentativität der die Zuschüsse beantragenden europäischen NRO oder der Einrichtungen, die die NRO bzw. die betreffende Tätigkeit fördern, und
- langfristige finanzielle Lebensfähigkeit der NRO oder der Tätigkeit.

Außerdem wird die Kommission das Recht aller NRO oder Projektteilnehmer, denen sie auf diese Weise Zuschüsse gewährt, wahren, eine freie, konkrete und fundierte Meinungsäußerung zu Angelegenheiten, die unmittelbar mit dem angegebenen Ziel der NRO oder der Tätigkeit verbunden sind, zu fördern.

## 3.2 Projektfinanzierung

Die derzeitigen Rechtsgrundlagen für Projektfinanzierung sind zu prüfen, um festzustellen, wo

widersprüchliche Praktiken verfolgt werden. Gleichzeitig müssen die Art und Wirkung der Erläuterungen zum Haushalt auf ihre Vereinbarkeit mit den Rechtsgrundlagen untersucht werden. Wo die Ausarbeitung einer neuen Rechtsgrundlage geboten erscheint, sollte nach Möglichkeit eine Angleichung an die anderen bestehenden Rechtsgrundlagen angestrebt werden, um ein kohärenteres Vorgehen zu gewährleisten. Wenn ein Projekt auf verschiedene Arten gefördert werden kann (beispielsweise die Durchführung von Wahlen in Entwicklungsländern), muß anhand eindeutiger Kriterien oder politischer Leitlinien geklärt werden, welches Instrument dazu am besten geeignet ist.

### **3.3 Neustrukturierung des Haushalts/Rationalisierung der Haushaltslinien**

Derzeit sieht sich die Kommission einer Vielzahl von Haushaltslinien mit den jeweiligen Rechtsgrundlagen gegenüber, denen es an Kohärenz fehlt; dies gilt sowohl für ihre Position im Haushaltsplan der EU als auch für die Komplementarität ihrer Ziele. Sie sind größtenteils das Ergebnis bestimmter Vorstellungen der Haushaltsbehörde, insbesondere des Europäischen Parlaments.

Der Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger weist in seinem Zweiten Bericht über die Reform der Kommission darauf hin, daß "eine Haushaltsstruktur geschaffen werden muß, die einer transparenten Verwaltung und einer wirksamen Kontrolle förderlich ist. Die Unterscheidung zwischen Verwaltungsausgaben und operationellen Ausgaben sollte aufgegeben werden."<sup>(8)</sup> Insbesondere bezweifelt er, daß es notwendig ist, den Haushaltsplan in Teil A (Verwaltungsmittel) und Teil B (operationelle Mittel) zu untergliedern. Um zu verdeutlichen, daß die zwischen den beiden Teilen vorzunehmende Unterscheidung häufig ignoriert wird, führt er Fälle an, in denen im Kulturbereich tätigen Organisationen sowohl im Rahmen von Teil A als auch im Rahmen von Teil B Zuschüsse gewährt wurden.

Der Haushaltsausschuß des Parlaments weist in seinem Bericht über den Haushaltsentwurf für 2000 darauf hin, daß der Haushaltsplan klarer strukturiert werden müsse. Er fordert die Kommission auf, ein neues Konzept für die Aufteilung der Mittel auf Teil A und Teil B des Haushaltsplans zu erarbeiten und den Haushaltsentwurf für 2001 auf dieser Grundlage aufzustellen.

Dem Vorentwurf des Haushaltsplans für 2001 wird ein neues Konzept zugrunde liegen, das einige Elemente des *Activity-Based-Budgeting* (ABB) enthält. ABB ist die Haushaltskomponente des umfassenderen *Activity-Based-Management*-Konzepts (ABM), mit dem die Managementkultur der Kommission im Zuge des Prozesses zur Reform ihrer Verwaltung verbessert werden soll. Da jedoch die Tätigkeiten und Politikbereiche entsprechend der derzeitigen Organisationsstruktur der Kommission definiert werden, reicht die Einführung von ABB nicht aus, um den bei den Haushaltslinien festgestellten Mangel an Kohärenz zu beheben.

Um dieses Problem lösen zu können, muß möglichst bald mit der Haushaltsbehörde darüber beraten werden, wie sich die Haushaltslinien entsprechend den obigen Empfehlungen rationalisieren lassen. Es ist klar, daß diese Frage nicht nur die NRO sondern alle Begünstigten betrifft.

Natürlich wird die Haushaltsbehörde stets an ihrem Recht auf Festlegung von Prioritäten festhalten wollen; es stellt sich jedoch die Frage, wie ihr dies so ermöglicht werden kann, daß die Konsequenzen für Verwaltung und Humanressourcen vorhersehbar und zu bewältigen sind.

Gleichzeitig muß das Instrument der jährlichen "Programmplanung", die die Prioritäten von Rat, Europäischem Parlament und Kommission widerspiegelt, stärker genutzt werden.

### **4. Verwaltungstechnische Probleme**

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, warum die derzeitige Praxis der Verwaltung der Gemeinschaftsfinanzhilfen problematisch ist und wie sich die aktuellen Finanzierungs- und Verwaltungsverfahren, von denen insbesondere NRO betroffen sind, effizienter gestalten ließen. Obwohl die Kommission jedwede Reform ihrer Finanzhilfenverwaltung im Interesse aller Begünstigten durchzuführen beabsichtigt, ist sie sich doch darüber im klaren, daß die NRO auf zahlreichen Politikfeldern ihre

wichtigsten Projektpartner sind. Da die NRO von den derzeitigen Schwierigkeiten auf ganz spezifische Art und Weise betroffen sind, können sie zu Recht erwarten, daß geeignete Lösungen gefunden werden.

Finanzhilfen der unterschiedlichsten Art stellen einen großen Teil der Gemeinschaftsausgaben dar. Diese Hilfen werden zumeist nicht direkt durch die Europäische Kommission, sondern über die zuständigen nationalen und regionalen Behörden der Mitgliedstaaten ausgezahlt. Dies ist der Fall bei den Beihilfen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und bei den meisten Finanzhilfen, die im Rahmen der Strukturfonds gewährt werden.

Daneben gibt es Finanzhilfen, die die Kommission direkt an die Begünstigten auszahlt (öffentliche oder private Stellen - Hochschulen, Unternehmen, Interessengruppen, NRO - und in Einzelfällen auch Einzelpersonen), die damit ihre Tätigkeit auf zahlreichen Feldern (Außenpolitik, Forschung und Entwicklung, allgemeine und berufliche Bildung, Umwelt, Verbraucherschutz und Informationspolitik) finanzieren. Mit ihren Fördermaßnahmen verfügt die Gemeinschaft somit über ein flexibel einsetzbares Instrument zur Förderung ihrer politischen Ziele in den verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik.

#### **4.1 Effiziente Verwaltung der Finanzhilfen**

Die Verwaltung derjenigen Finanzhilfen, für deren Vergabe die Kommission unmittelbar zuständig ist, ist mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Eine Reihe der nachstehend beschriebenen Probleme tritt in allen Kommissionsdienststellen bei der Verwaltung direkter Finanzhilfen auf. Einige Probleme stellen sich jedoch insbesondere in Bestich der Auswärtigen Beziehungen, weil hier zahlreiche Haushaltlinien mit relativ hoher Mittelausstattung berührt sind.

Eines der grundlegenden Probleme, mit denen die Kommission konfrontiert ist, ist das Verhältnis zwischen den zu verwaltenden Finanzmitteln und den verfügbaren personellen Ressourcen. Im Vergleich zur Personalausstattung ähnlicher Stellen in den Mitgliedstaaten oder in internationalen Organisationen (9) ist dieses Verhältnis sehr unausgewogen. Zur Entlastung hat die Kommission eine Reihe von Managementsystemen entwickelt, deren gemeinsames Merkmal die Übertragung der Befugnis für bestimmte administrative oder unterstützende Tätigkeiten an Organisationen außerhalb der Kommission, einschließlich NRO, ist.

In einigen Fällen hat sich die Kommission dafür entschieden, die verfügbaren Mittel auf eine geringere Zahl von Projekten, allerdings mit größerem Volumen zu konzentrieren, um so den mit der Verwaltung der Finanzhilfen verbundenen Arbeitsaufwand zu verringern. Die Kommission weiß allerdings, daß dieser Ansatz nicht flächendeckend zur Anwendung kommen kann, da in einigen Politikbereichen die geringe Größe eines von einer NRO geleiteten Projekts mitunter eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung ist.

Ein weiteres Problem liegt in der Art und Weise, wie die Kommission die Verfahren, die eine ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel gewährleisten sollen, anwendet. Da das Geld der Steuerzahler umsichtig und sparsam verwendet werden muß und dabei auf ein transparentes Vorgehen zu achten ist, gelten für die Gewährung und Verwaltung der Finanzhilfen bestimmte Bedingungen hinsichtlich der operativen (technisch und verwaltungstechnisch) und finanziellen Leistungsfähigkeit der antragstellenden Organisation. Die Kommission muß in der Lage sein, die Leistungsfähigkeit der NRO zu beurteilen, und dadurch sicherstellen, daß diese die Voraussetzungen dafür mitbringen, die Projekte durchzuführen und über die Ausgabe der damit verbundenen Mittel ordnungsgemäß Rechenschaft abzulegen.

Bestimmte Merkmale der NRO (z.B. die geringe Größe der Organisationen, manchmal knapper Cash-flow, Schwierigkeiten bei der Beibringung finanzieller Garantien) können auch ein Hinweis darauf sein, daß ihre interne Struktur und ihre Leistungsfähigkeit nicht die Bedingungen der EU für die Vergabe von Finanzhilfen erfüllen. In den letzten Jahren hat beispielsweise eine strengere Prüfung der finanziellen Absicherung von Finanzhilfen eine Verschärfung der Bedingungen bewirkt, was in manchen Fällen Verzögerungen zur Folge hatte. Insbesondere in der Frage der von den NRO beizubringenden finanziellen Garantien ist es in den



letzten Monaten zu Spannungen gekommen.

Jetzt gilt es, Verwaltungsverfahren zu entwickeln, mit denen sich die nötigen Garantien für die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Gelder gewährleisten lassen, die aber die NRO nicht unnötig, sei es administrativ oder finanziell, belasten. Da die Kommission vielfach nicht die einzige Instanz ist, die eine Finanzhilfe an eine bestimmte NRO vergibt, muß sie der NRO ausreichend Flexibilität einräumen, um die Bedingungen verschiedener Geldgeber zu erfüllen.

Die Kommission erkennt an, daß insbesondere innovative Projekte sowie in Entwicklungsländern oder im Rahmen humanitärer oder sonstiger Nothilfe durchgeführte Projekte eine nicht zu vermeidende Risikokomponente aufweisen.

Schließlich darf auch nicht vergessen werden, daß dank der Zusammenarbeit zwischen der EU und einigen NRO Maßnahmen finanziert und eingeleitet werden können, die sonst weder von der Privatwirtschaft noch von den örtlichen Regierungen durchgeführt würden.

Vor diesem Hintergrund muß sich die Kommission heute mit folgenden Fragen auseinandersetzen:

- Wie läßt sich der institutionelle Rahmen, insbesondere hinsichtlich der angemessenen Inanspruchnahme zwischengeschalteter Stellen, für die Verwaltung von Finanzhilfen zugunsten von NRO verbessern?
- Wie läßt sich die Bearbeitung der zum Teil sehr zahlreich eingehenden Vorschläge (beispielsweise zur Kofinanzierung von NRO Entwicklungsprojekten) angesichts der begrenzten Human- und Finanzressourcen der Kommission straffen? Hier gilt es, die Anzahl der Projekte, Verträge und Maßnahmen so zu reduzieren, daß kleine NRO, die häufig eine Quelle innovativer Ideen sind, vor einer Antragstellung nicht zurückschrecken, und ihnen Finanzmittel für Kleinprojekte, die EU Prioritäten entsprechen, nicht vorenthalten werden.
- Wie kann sichergestellt werden, daß die begrenzten EU-Mittel hochwertigen Projekten von NRO zufließen, welche über die zur Durchführung dieser Projekte notwendige finanzielle und operative Leistungsfähigkeit verfügen?
- Wie lassen sich die entsprechenden Verfahren vereinfachen und größere Transparenz und Kohärenz hinsichtlich aller Haushaltlinien sicherstellen, um den NRO einen breiten Zugang zu den Finanzmitteln der EU zu erleichtern?

#### **4.2 Grundsätze für die Abwicklung von NRO-Projekten und –Programmen**

Jeder neue Ansatz zur effizienteren Abwicklung von Gemeinschaftsprogrammen wird mißlingen, wenn er den möglichen Auswirkungen auf die Empfänger dieser Finanzhilfen nicht Rechnung trägt. Deshalb bleibt die Kommission folgenden Grundsätzen für die Abwicklung von NRO-Projekten und -Programmen verpflichtet:

- der Notwendigkeit, die Vielfalt und Heterogenität der NRO zu achten
- der Notwendigkeit, die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der NRO zu achten
- der Notwendigkeit, den besonderen Bedürfnissen der einzelnen NRO Rechnung zu tragen, die abhängig sind von dem Sektor, in dem die NRO tätig ist, von ihrer Erfahrung und von den Ergebnissen ihrer bisherigen Tätigkeit
- der Notwendigkeit größerer Transparenz, die insbesondere durch die Verbreitung von Informationen über die Finanzhilfen der Gemeinschaft und deren Empfänger erreicht werden kann
- der Notwendigkeit, sicherzustellen, daß die Maßnahmen und die dafür gewährten Finanzhilfen die

europäische Dimension der EU-Politik widerspiegeln und fördern.

### 4.3 Verbesserung der Verwaltung von Finanzhilfen für NRO

Die Notwendigkeit, Maßnahmen zur effizienteren Verwaltung von Finanzhilfen zu entwickeln und durchzuführen, ist ein Thema, das fast alle Dienststellen der Kommission betrifft. Der erste wichtige Schritt zu einer kommissionsweit einheitlichen Behandlung der diesbezüglichen Fragen erfolgte 1998 mit der Verabschiedung des "Leitfadens für die Verwaltung von Finanzhilfen" und der Einrichtung des Netzwerks "Verwaltung von Finanzhilfen", das auch bei der weiteren Reform der Finanzhilfenverwaltung eine entscheidende Rolle spielen wird, insbesondere durch die Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren. Im Rahmen des Netzes "Verwaltung von Finanzhilfen" wurde auch eine Untergruppe "partnerschaftliche Zusammenarbeit" eingerichtet, die prüfen soll, wie sich die Zusammenarbeit mit bestimmten Begünstigten in Bereichen, in denen die Kommission und ihre Partner starke gegenseitige Interessen haben und die gleichen allgemeinen Ziele verfolgen, am besten gestalten läßt.

Dennoch werden in der Zukunft weitere Maßnahmen wie möglicherweise die Erweiterung des Arbeitsbereichs des Netzes "Verwaltung von Finanzhilfen" und die Einbeziehung zusätzlicher Akteure erforderlich sein. Durch die Übertragung einer bedeutsamen Koordinierungsaufgabe an die Task-Force "Verwaltungsreform" stellt die Kommission sicher, daß die Reform der Finanzhilfenverwaltung einen festen Bestandteil des gesamten Reformprozesses bildet.

Im folgenden werden die nächsten Maßnahmen, soweit diese Auswirkungen auf die Finanzhilfen für NRO haben können, und ihre wichtigsten Merkmale skizziert. Einige dieser Maßnahmen werden ziemlich rasch eingeleitet werden, andere erst nach umfassenden Prüfungen und Konsultationen.

#### 4.3.1 Institutionelle Vereinbarung und zwischengeschaltete Stellen

Mit der Dezentralisierung oder Übertragung von Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen (z.B. Einrichtungen in den Mitgliedstaaten, Ämter und Agenturen auf nationaler oder europäischer Ebene oder Büros für Technische Unterstützung) hat die Kommission unterschiedliche Erfahrungen gemacht. In einigen Fällen verlief die Zusammenarbeit ziemlich reibungslos, in anderen Fällen sah sich die Kommission ernsthaften Managementproblemen gegenüber.

Es ist offensichtlich, daß für die fraglos notwendige Bewertung der Leistungsfähigkeit zwischengeschalteter Stellen weiterreichende Kriterien als für die Gewährung von Finanzhilfen für NRO erforderlich sind. Es bedarf dazu eines übergreifenden Ansatzes. Wie bereits vorstehend zum Thema Konsultation zu lesen war, beabsichtigt die Kommission, die NRO in die Überprüfung und Reform derjenigen Mechanismen einzubeziehen, die unmittelbare Auswirkungen auf sie haben.

Bei der Hinzuziehung von zwischengeschalteten Stellen muß die Kommission insbesondere sicherstellen, daß diese über umfangreiche Erfahrungen im NRO-Bereich verfügen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission sorgfältig prüfen, ob NRO und/oder kooperativ strukturierte Beratungsunternehmen zu Ausschreibungen zugelassen werden können. Andererseits müssen diejenigen Aufgaben, die in den Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltung fallen, von der Kommission selbst wahrgenommen werden.

#### 4.3.2 Verringerung der Anzahl der von der Kommission zu behandelnden Projekte

Gewiß lassen sich durch eine Verringerung der Anzahl der Projekte, Programme und Verträge, zu denen Finanzhilfen der Kommission beantragt werden, nicht alle Verwaltungsprobleme lösen, doch wird dies künftig besonders auf dem Gebiet der Außenbeziehungen geboten sein. Dazu sind folgende Maßnahmen zu treffen:

- Für die aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Projekte und Programme wird ein größerer Mindestumfang

vorgeschrieben; gegebenenfalls wären Richtwerte für Mindestbeträge vorzusehen, die kleineren Projekten zur Verfügung gestellt werden (in den Ausschreibungen ist anzugeben, welcher Anteil an den verfügbaren Mitteln für Projekte von begrenztem Umfang bestimmt ist).

- Die NRO müssen dazu angehalten werden, zum Zwecke der Vorlage und Durchführung von Projekten Konsortien zu bilden.

- Die NRO müssen zum Aufbau von Netzwerken ermuntert werden, deren Mitglieder von einem einzigen Gremium vertreten werden, das in ihrem Namen Maßnahmen durchführt.

- Insbesondere für NRO, die bereits seit langem mit der Kommission zusammenarbeiten, sind Programmverträge einzuführen, in denen die Kommission und die NRO die Grundlinien eines Programms vereinbaren, das wesentlich durch die Politiken und Strategien der NRO, ihre wichtigsten Tätigkeitsbereiche, Partner usw. bestimmt wird; auf dieser Basis können die NRO Maßnahmen durchführen, welche die Kommission ex post prüft.

- Vorbehaltlich der Bewertung der Tätigkeit der beteiligten NRO sollen künftig Globalzuschüsse vergeben und einzelnen NRO ebenso wie NRO-Netzen Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen mit begrenztem Umfang, die Gegenstand eines vereinbarten Arbeitsprogramms sind, zur Verfügung gestellt werden. Sie werden einer Ex-post-Kontrolle unterzogen.

Die Umsetzung der genannten Maßnahmen erfolgt erst nach einer eingehenden Analyse des besonderen Bedarfs des Sektors und der hier tätigen NRO. Sie werden in Absprache und im Einvernehmen mit den NRO des unmittelbar betroffenen Sektors beschlossen.

#### 4.3.3 Effizientere Auswahlverfahren und stärkere Berücksichtigung der Qualität der ausgewählten Projekte

Die Verwaltung der Finanzhilfen läßt sich u.a. durch eine gezieltere Projektauswahl mittels einer gründlicheren Vorausplanung verbessern. Die systematische Einführung von Ausschreibungen (die in dem Leitfaden für die Verwaltung von Finanzhilfen angeregt wird) hat sich als wichtiges Instrument bewährt und soll weiter ausgebaut werden. Flankierend dazu ist ein verstärkter Dialog mit den NRO vorgesehen, in dem die wichtigsten Tätigkeitsbereiche und Prioritäten festgelegt und die Bereiche bestimmt werden, in denen die NRO-Maßnahmen die Aktivitäten der EU ergänzen.

Auch bei Mehrjahresprogrammen, die in den einzelnen Sektoren, zu einzelnen Themen oder nach geographischen Gesichtspunkten durchgeführt werden, sollen künftig Wirkung und Qualität der Projekte sowie die Vereinfachung der Verwaltungsaufgaben im Vordergrund stehen.

Es liegt auf der Hand, daß eine strenge Befolgung des Projektzyklusmanagement-Konzepts, das den Besonderheiten von NRO Rechnung trägt, die solide Verwaltung der Finanzhilfen wesentlich erleichtert. Insbesondere sind dazu vorläufige Vereinbarungen einzuführen, in denen die angestrebten Ergebnisse, Leistungsindikatoren, Qualitätskontrollen sowie Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren festgehalten werden. Außerdem beabsichtigt die Kommission, im Rahmen der Projektauswahl die Hinzuziehung externer Sachverständiger zur Projektbewertung zu prüfen.

#### 4.3.4 Bewertung der finanziellen und operativen Leistungsfähigkeit der NRO

Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß die Gewährung von Finanzhilfen unter bestimmten Umständen Risiken birgt (siehe Punkt 4.1), die soweit wie möglich begrenzt werden müssen. Der Leitfaden enthält klare Standards und Kriterien für die Bewertung der Förderfähigkeit der NRO sowie ihrer technischen und finanziellen Leistungsfähigkeit zur Durchführung von durch die EU bezuschufte Maßnahmen.

#### 4.3.4.1 Finanzielle Garantien

Im Juli 1999 beschloß die Kommission vorläufige Leitlinien betreffend die finanzielle Absicherung von Finanzhilfen zugunsten von im Bereich der Außenhilfe tätigen NRO. Es hat sich gezeigt, daß die Leitlinien eine praktikable Lösung sowohl für die Kommission als auch für die NRO bieten. Die Kommission bestätigt deshalb diese Maßnahmen, die im Anhang zu diesem Diskussionspapier beschrieben sind.

#### 4.3.4.2 Angaben zu den NRO-Partnern

Inzwischen ist mehrfach ein Bedarf an genaueren Informationen über alle Kategorien von Begünstigten angemeldet worden. Sowohl die Generalinspektion der Dienststellen der Kommission als auch der Ausschuß unabhängiger Sachverständiger, letzterer in seinem kürzlich vorgelegten Bericht über die Reform der Kommission, haben darauf hingewiesen, daß die Kommission verlässliche Informationen über die Zuschußempfänger benötigt, die auch etwaige in der Vergangenheit gewährte Finanzhilfen oder derzeit laufende Förderanträge einschließen. Der Leitfaden für die Verwaltung von Finanzhilfen bestimmt, daß vor der Gewährung einer Finanzhilfe nachzuprüfen ist, ob frühere Finanzhilfen ordnungsgemäß verwendet wurden. Bislang gibt es kein Instrument, das der Kommission fortlaufend Informationen dieser Art bietet.

Innerhalb dieses großen Rahmens käme eine bessere Bearbeitung von Informationen über NRO, die eine Finanzhilfe beantragt haben, der Kommission und den NRO-Partnern gleichermaßen zugute. Die von der Kommission vorzunehmende Risikoanalyse würde dadurch erleichtert, und die NRO müßten nicht bei jeder Projektvorlage erneut dieselben Angaben mitteilen.

Die Modalitäten für eine effizientere Bearbeitung von Informationen über NRO sollten u.a. anhand folgender Elemente geprüft werden:

- Einrichtung einer Datenbank mit genauen, regelmäßig aktualisierten Informationen zu den NRO, insbesondere zum operativen und finanziellen Profil und den Ergebnissen ihrer Tätigkeit, zu von der EU finanzierten Projekten, anderen Gebern usw. Auf diese Weise würden die innerhalb der Kommission verfügbaren Informationen koordiniert, wodurch sich ihr praktischer Nutzen erhöhen würde. Wenn es gelingt, ausreichende Ressourcen zu mobilisieren, mit denen ein solches System funktionieren und aufrechterhalten werden kann, stünde den Bediensteten der Kommission in Brüssel und in den ausländischen Delegationen damit ein wertvolles Hilfsmittel zur Verfügung.

- Ein System der Registrierung von Empfänger von Finanzhilfen (einschließlich NRO). Vorab müßten im Rahmen externer Audits die Organisationsstruktur der NRO, die Leistungsfähigkeit und die finanzielle Situation der Begünstigten untersucht werden. Dabei könnten Systeme, wie sie bei der Kommission (ECHO), in den Mitgliedstaaten und bei internationalen Geberorganisationen wie der Weltbank bestehen, berücksichtigt werden. Schließlich wäre auch zu prüfen, inwieweit sich der Informationsaustausch mit diesen verbessern ließe, und/oder ob ein System der gegenseitigen Anerkennung eingeführt werden könnte.

Es ist darauf zu achten, daß diese Informationssysteme dem Bedarf der örtlichen Partner in Drittländern Rechnung tragen.

#### 4.3.5 Vereinfachung der Verfahren

Die EU-Mittel verteilen sich auf zahlreiche Haushaltslinien und sind einer Vielzahl von Akteuren und potentiell Begünstigten, einschließlich NRO zugänglich. Bei der Gewährung von Finanzhilfen kommen verschiedene Kriterien und Antragsverfahren zur Anwendung, aus denen sich für die Bewerber unterschiedliche Anforderungen ergeben. Das Netz für die Verwaltung von Finanzhilfen wird in enger Zusammenarbeit mit den NRO und anderen Partnern/Begünstigten Anstrengungen unternehmen, um mehr Kohärenz in den Verwaltungsverfahren der Kommission zu realisieren und die Anwendung bewährter Methoden zu fördern. Wichtig ist dabei unter anderem die Vereinheitlichung und Verbesserung der

Formblätter für Projektanträge.

*Derzeit wird ein Standardvertrag für Finanzhilfen im Bereich der aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten Programme für Drittländerhilfe eingeführt, der die in diesen Programmen vorgesehenen verschiedenartigen Verträge ersetzt. Der neue Vertrag entspricht einerseits den besonderen Anforderungen im Zusammenhang mit den Projekten und Programmen der Außenhilfe, stützt sich aber andererseits auf den allgemeinen Standardvertrag im Anhang zu dem Leitfaden für die Verwaltung von Finanzhilfen und gewährleistet so die Kohärenz mit dem bzw. den Standardverträgen, die in anderen Bereichen der EG-Finanzhilfen zu verwenden sind.*

Eine weitere interessante Entwicklung fand bei ECHO statt. Als die Kommission ECHO einrichtete, legte sie als eines der Hauptziele effizientere humanitäre Maßnahmen fest und wies auf die Notwendigkeit eines Rahmens für die Beziehungen zu NRO und internationalen spezialisierten Einrichtungen hin. Im Mai 1993 nahm die Kommission einen Partnerschaftsrahmenvertrag (PRV) an, mit dem die Verfahren beschleunigt und die Beschlußfassung vereinfacht werden sollten.

*Ein neuer PRV trat am 1. Januar 1999 in Kraft. Die Überarbeitung des PRV hatte insbesondere folgendes zum Ziel:*

- Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit,*
- Vereinfachung und klarere Abfassung des Textes,*
- größere Flexibilität bei gleichzeitiger Beibehaltung einer angemessenen Kontrolle der Mittelverwendung,*
- Sicherstellung der Bewertung von Vorschlägen und der tatsächlichen Durchführung unter dem Gesichtspunkt der Qualität.*

*Bisher haben mehr als 160 NRO den PRV unterzeichnet. ECHO beabsichtigt, sein Partnernetz auszubauen; die Verfahren zur Überprüfung von mehr als 130 weiteren NRO werden im ersten Halbjahr 2000 durchgeführt.*

## **5. Informationsmaßnahmen**

### **5.1 Informationen für die Zielgruppen breite Öffentlichkeit, Begünstigte und potentiell Begünstigte, einschließlich NRO**

Für diese Zielgruppen liegt bereits ausführliches Informationsmaterial über Möglichkeiten und Modalitäten der direkten Unterstützung durch die Europäische Kommission vor, das regelmäßig aktualisiert und verbessert wird. NRO und sonstige Informationssuchende benötigen während der einzelnen Etappen des Antragsverfahrens allerdings unterschiedliche Informationen, beispielsweise allgemeine Hinweise auf die bestehenden Möglichkeiten, gezielte Informationen über die Kriterien, die bei den verschiedenen Programmen zur Gewährung von Finanzhilfen Anwendung finden, sowie Einzelheiten zur Einreichung des Antrags, einschließlich der einzuhaltenden Fristen.

#### **5.1.1 Allgemeine Informationen über Finanzhilfen**

Informationen allgemeiner Art bietet die Website Informationen über Beihilfen (10), die die elektronische Fassung der 1997 herausgegebenen Broschüre Beihilfen und Darlehen der Europäischen Union enthält. Im Jahre 2000 wird die Schrift durch einen neuen Leitfaden ersetzt, der über EUROPA verbreitet werden soll. Darin werden die EU-Politiken mit den dazugehörigen Zuschußprogrammen beschrieben und Hinweise auf weiterführende Informationen auf den Web-Seiten der verschiedenen Kommissionsdienststellen gegeben. Durch Anklicken der Links oder mit Hilfe eines einfachen Suchsystems können sich die Organisationen, die eine Finanzhilfe beantragen wollen, alle wichtigen Informationen über

die zur Verfügung stehenden Mittel, Antragsvoraussetzungen und Einzelheiten zum Antragsverfahren selbst beschaffen.

### 5.1.2 Spezifische Informationen über Finanzhilfen

Eins der vordringlichen Ziele des 1998 veröffentlichten Leitfadens für die Verwaltung von Finanzhilfen war eine breitere Bekanntmachung der im Rahmen dieser Programme möglichen Finanzhilfen. Man hatte erkannt, daß es umfassenderer, nutzerfreundlich aufgemachter Informationen bedurfte, um die Fördermittel einem größeren Kreis von Organisationen zugänglich zu machen. Der Leitfaden geht ausführlich auf die Angaben ein, die in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen erscheinen müssen.

Die Generaldirektionen sind gehalten, die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen möglichst breit, zumindest aber über den Server EUROPA bekanntzumachen.

## 5.2 NRO-Kontaktstelle/Netz von Anlaufstellen in der Kommission

Noch einzurichtende Anlaufstellen ("one-stop-shops") oder Auskunftsdienste in den betreffenden Generaldirektionen und den EG-Delegationen in Drittländern könnten den NRO eine gezieltere Hilfe bieten. Die Aufgaben dieser Informationsstellen wären genau festzulegen und die damit verbundenen Kosten zu ermitteln. Am sinnvollsten wäre es, diese Informationsdienste allen potentiell Begünstigten zugänglich zu machen, auch wenn dies bei vielen Dienststellen überwiegend NRO sind.

Außerdem wäre es zweckmäßig, die allgemeine Koordinierung der Beziehungen zwischen der Kommission und den NRO einer horizontalen Dienststelle zu übertragen, die dazu beitragen könnte, die Diskussion über NRO-spezifische Fragen in den Kommissionsdienststellen zu fördern und auszuweiten, dabei aber den Besonderheiten des Dialogs zwischen den NRO und der Kommission in den verschiedenen Bereichen Rechnung trägt. Angesichts der Besonderheiten der einzelnen NRO und ihrer Themen sollte die Hauptverantwortung für die Beziehung zwischen der Kommission und den NRO jedenfalls weiterhin bei den jeweiligen Kommissionsdienststellen liegen.

Diese Dienststelle wäre insbesondere für die Koordinierung von Maßnahmen zuständig, mit deren Hilfe einerseits die Informationen für NRO und andererseits die Unterrichtung der Kommissionsdienststellen über NRO verbessert werden sollen.

## 6. Schlußfolgerung

Die Kommission ist sich bewußt, daß sie einen kommissionsweit einheitlicheren Ansatz für ihre Beziehungen zu den NRO entwickeln muß, wobei dazu bewährte Praktiken als Grundlage dienen und beibehalten werden sollten.

Da eine Reihe der in diesem Diskussionspapier enthaltenen Vorschläge in engem Zusammenhang mit den für Februar angekündigten Vorschlägen für die Verwaltungsreform stehen, ist es sinnvoll, eine Mitteilung der Kommission zur Zusammenarbeit mit NRO dieser erst nach deren Vorlage zu erarbeiten. Damit wird sichergestellt, daß die in diesem Entwurf enthaltenen Vorschläge in allen Punkten mit der allgemeinen Reform in Einklang stehen.

Die Kommission betrachtet dieses Diskussionspapier als ersten Schritt in einem Prozeß, der auf einen umfassenden Gedankenaustausch mit den NRO angelegt ist.

Zur Erleichterung der Konsultationen beabsichtigt die Kommission, unmittelbar nach der Annahme des vorliegenden Entwurfs eine Website auf dem Server EUROPA einzurichten, auf der das Diskussionspapier in allen Amtssprachen veröffentlicht wird. Ergänzend dazu wird eine E-mail-Adresse angegeben, an die NRO ihre Bemerkungen richten können. Diese werden ebenfalls auf der Website verbreitet.



## Anhang-Finanzgarantien

Für Finanzhilfen zugunsten von NRO gelten folgende Bestimmungen:

1. Bei Finanzhilfen von mindestens 100 000 sind die Empfängerorganisationen verpflichtet, während oder nach Abschluß der Aktion einen von einem zugelassenen unabhängigen Rechnungsprüfer erstellten Rechnungsprüfungsbericht oder einen Kontrollbericht über die Verwendung der Finanzhilfe vorzulegen.
2. Bei jeder Zahlung oder Vorschußzahlung in Höhe von mindestens 1 Million wird eine Finanzgarantie verlangt. Bestimmte Ausnahmen sind zulässig, und zwar wenn Programme von einer international anerkannten NRO aus der EU durchgeführt werden, die bereits lange und mit zufriedenstellendem Ergebnis mit der Kommission zusammenarbeitet und der die Kommission attestiert, daß sie ihre technischen und operativen Kriterien erfüllt, oder wenn Programme von anderen NRO durchgeführt werden, die international anerkannt sind und als solche von anderen bilateralen oder internationalen Gebern unterstützt werden.
3. Neben der regelmäßigen Kontrolle der laufenden Tätigkeiten werden die Kommissionsdienststellen insbesondere bei Maßnahmen von begrenztem Umfang, die nicht systematisch kontrolliert werden, zusätzlich Stichprobenkontrollen vornehmen.

(1) Diese Liste orientiert sich an den gemeinsamen Merkmalen von gemeinnützigen Vereinen, die die Kommission in ihrer Mitteilung "Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa" vom Juni 1997 (KOM/97/0241 endg.) vorgeschlagen hat.

(2) ABl. C 63 vom 5. März 1993.

(3) Die Internet-Adresse für eine Website über Interessengruppen lautet:

[http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index\\_en.htm](http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index_en.htm)

Ein Verzeichnis der NRO, die mit ECHO zusammenarbeiten, ist zu finden unter:

[http://europa.eu.int/comm/echo/en/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html)

(4) 1996 hatte der Europarat 380 NRO akkreditiert, die neun Gruppierungen zuzuordnen sind.

(5) ABl. C 63 vom 5. März 1993

(6) [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_de.htm)

(7) wie das "Aktionsprogramm zur Förderung von im Umweltschutz tätigen Nichtregierungsorganisationen" (gestützt auf den Beschluß des Rates 872/97/EG), das einen besonders geeigneten Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Generaldirektion Umwelt und den im Umweltschutz tätigen NRO bietet.

(8) Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger, Zweiter Bericht, Ziff. 2.1.15.

(9) Nähere Angaben zur Außenhilfe finden sich in einer 1997 vom Institut für Entwicklung in Übersee durchgeführten Bewertung der Gemeinschaftshilfe für Drittländer.

(10) [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_de.htm)