



Europäische Union
Investition in Bremens Zukunft
Europäischer Fonds für
regionale Entwicklung

OP EFRE Bremen 2014-2020
EFRE-Verwaltungsbehörde

GRBK_01_V4_BeschreibungRisikomanagement

Stand: 08.09.2017

Risikomanagement

im Operationellen Programm Bremen 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (OP EFRE Bremen)

- Beschreibung der Maßnahmen zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung und -vorbeugung gemäß Art. 125 Absatz 4 c) VO (EU) 1303/2013

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund.....	1
2	Bekämpfung von Betrug und Korruption im internationalen und nationalen Recht	2
2.1	Definition von Betrug und Korruption nach europäischem und internationalem Recht	2
2.1.1	Betrug	2
2.1.2	Korruption	3
2.2	Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des nationalen Rechts.....	4
2.2.1	Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des nationalen Strafrechts	4
2.2.1.1	Betrugsbekämpfung	4
2.2.1.2	Korruptionsbekämpfung	5
2.2.2	Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des Subventionsrechts	7
2.2.3	Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des Beamten- und Arbeitsrechts.....	8
2.2.3.1	Beamtenrecht.....	8
2.2.3.1.1	Anforderung polizeilicher Führungszeugnisse	8
2.2.3.1.2	Belehrung und Diensteid.....	8
2.2.3.1.3	Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken	8
2.2.3.1.4	Einschränkung von Nebentätigkeiten.....	8
2.2.3.1.5	Sanktionen.....	9
2.2.3.2	Arbeitsrecht.....	9
2.2.3.2.1	Anforderung polizeilicher Führungszeugnisse	9
2.2.3.2.2	Belehrung und Verpflichtung.....	9
2.2.3.2.3	Verbot der Annahme von Belohnungen.....	10
2.2.3.2.4	Einschränkung von Nebentätigkeiten.....	10
2.2.3.2.5	Sanktionen.....	10
2.2.4	Der Bremer Ansatz zur Bekämpfung von Korruption	10
3	Bekämpfung von Betrug und Korruption im EFRE-Verwaltungs- und Kontrollsystem.....	12
3.1	Prüfung auf Antragsebene	12

3.2	Prüfungen auf Durchführungsebene	14
3.2.1	Mittelabrufprüfung	14
3.2.2	Vergabeprüfung	15
3.2.3	Vor-Ort-Kontrollen	16
3.2.4	Prüfung Verwendungsnachweis/Projektabschluss.....	16
3.3	Schulungen/Fortbildungen (Vergaberecht, Korruption).....	17
3.4	Auftreten eines Korruptions- oder Betrugsverdachts	17
3.5	Ergebnisse der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung in den letzten beiden Förderperioden	19
3.6	Ermittlung des Risikos	19
3.6.1	Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International 2014 20	
3.6.2	Betrugsbekämpfungsbericht der EU	21
3.6.3	Korruptionsbekämpfungsbericht der EU	22
3.6.4	Evaluationsbericht 2016 gemäß § 10 des Bremischen Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters (BremKorG) vom 26. Oktober 2016	22
3.6.5	Maßnahmen im Bereich der Prävention von Betrug und Korruption im Rahmen des EFRE-Programms 2014 - 2020	23
3.6.5.1	Auswahl der Antragsteller	25
3.6.5.2	Auftragsvergaben	25
3.6.5.3	Abrechnung von Ausgaben	26
3.6.5.4	Durchführung und Prüfung	27
3.6.5.5	Bescheinigung und Zahlung	28
3.6.5.6	Direkte Beschaffung (Ausschreibungen durch die Verwaltungsbehörde)	29
3.7	Ergebnis.....	29

1 Hintergrund

Für die Förderperiode 2014-2020 ist die EFRE-Verwaltungsbehörde (im Folgenden auch Verwaltungsbehörde genannt) gemäß Art. 125 Absatz 4 Buchstabe c VO (EU) Nr. 1303/2013 verpflichtet, „unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Maßnahmen gegen Betrug zu ergreifen.“

Konkretisiert wird diese Anforderung in den entsprechenden Ausführungsvorschriften, wonach die „wirksame Umsetzung angemessener Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug“ zur Kernanforderung an Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Europäische Struktur- und Investitionsfonds erhoben wird.

Betrug und Korruption haben nicht nur finanzielle Auswirkungen, sondern können auch den Ruf einer Organisation, die für die wirksame und effiziente Mittelverwaltung zuständig ist, schädigen. Für eine öffentliche Organisation, die für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständig ist, ist daher eine effektive Betrugsbekämpfungspolitik von besonderer Bedeutung.

Die Verwaltungsbehörde ist dementsprechend gehalten, im Rahmen ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie hohe rechtliche, ethische und moralische Standards zu setzen und deren Einhaltung zu überwachen.

Alle mit der Durchführung und Umsetzung von EFRE-Projekten befassten Stellen haben sich an die Grundsätze der Integrität, Objektivität und Ehrlichkeit zu halten und sind verpflichtet, mit Engagement Betrug und Korruption zu bekämpfen bzw. durch entsprechende Vorbeugemaßnahmen dazu beizutragen, deren Auftreten zu verhindern.

Ziel ist die Schaffung einer Kultur, die betrügerischen Aktivitäten vorbeugt, diese aufdeckt sowie die Entwicklung von Verfahren, die eine angemessene und rechtzeitige Verfolgung und Sanktionierung von Betrug und Korruption sicherstellen.

Im Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen empfiehlt die Kommission den Verwaltungsbehörden, einen proaktiven, strukturierten und zielorientierten Ansatz zur Bekämpfung des Betrugsrisikos zu verfolgen. Als übergeordnetes Ziel der verwaltungsrechtlichen Vorschriften definiert der Leitfaden ein kostenwirksames Betrugsrisikomanagement und die Durchführung verhältnismäßiger Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.

Auf den nachfolgenden Seiten findet sich nach einer Definition der Begriffe Betrug und Korruption eine umfassende Beschreibung der auf Bundes- und Landesebene sowie auf Ebene der Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorhandenen Maßnahmen zur Bekämpfung bzw. Vorbeugung von Betrug und Korruption.

Die Verwaltungsbehörde erwartet, dass sich alle an der Durchführung und Umsetzung von EFRE-Projekten beteiligten Stellen und Personen mit der Betrugsbekämpfungsstrategie auseinandersetzen, die dargestellten rechtlichen Rahmenbedingungen beachten und beim Auftreten eines Betrugs- oder Korruptionsverdachts das vorgeschriebene Meldeverfahren einhalten.

2 Bekämpfung von Betrug und Korruption im internationalen und nationalen Recht

2.1 Definition von Betrug und Korruption nach europäischem und internationalem Recht

Im Zusammenhang mit der Definition von Betrug und Korruption macht die Kommission deutlich, dass das zu installierende Risikomanagement nur auf spezifische Betrugsrisiken abzielt, nicht jedoch auf Unregelmäßigkeiten. Da letztere insgesamt eine größere Kategorie bilden als die Betrugsfälle, hat die Verwaltungsbehörde eine „Verfahrensbeschreibung für die Behandlung von Unregelmäßigkeiten“ entwickelt, die an dieser Stelle aber nicht weiter berücksichtigt wird. Im Folgenden wird deshalb nur auf die Definition von Betrug und Korruption näher eingegangen.

2.1.1 Betrug

Der Begriff des Betruges wird im Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995¹ definiert. Danach umfasst der Tatbestand des Betrugs

- a) im Zusammenhang mit Ausgaben jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend
- die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden;
 - das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
 - die missbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind;

¹ ABI. EG Nr. C 316 vom 27. November 1995, S. 48.

- b) im Zusammenhang mit Einnahmen jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend
- die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, rechtswidrig vermindert werden;
 - das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
 - die missbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge.

Dieses Übereinkommen ist am 17. Oktober 2002 in Kraft getreten.

2.1.2 Korruption

Im Einklang mit internationalen Rechtsinstrumenten wie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption² wird der Begriff der Korruption von der Europäischen Kommission weit definiert. Danach ist unter Korruption der Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile zu verstehen. Erfasst wird gleichermaßen der öffentliche wie auch der private Sektor.³

Die Bundesrepublik Deutschland zählt zu den Staaten, die das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption bereits auf der Unterzeichnungskonferenz vom 9. Dezember 2003 in Mexiko unterzeichnet und damit ihre Unterstützung dieser Konvention zum Ausdruck gebracht haben. Das Übereinkommen ist am 14. Dezember 2005 in Kraft getreten und wurde am 14. November 2014 durch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert. Bereits vor dieser Ratifizierung genügte die bundesdeutsche Rechtslage den im Übereinkommen enthaltenen insgesamt 71 Artikeln zu präventiven, organisatorischen, strafrechtlichen und strafverfahrensrechtlichen Maßnahmen in fast allen Teilen. Erforderlich war allerdings eine Ausweitung der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung, die mittlerweile auch erfolgt ist.⁴

² ABI. 2003 Nr. L 287 vom 31. Oktober 2003, S. 3.

³ Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission: Korruptionsbekämpfung in der EU (KOM(2011)0308 endg., S. 3 Fn.1.

⁴ vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz vom 14. November 2014.

2.2 Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des nationalen Rechts

2.2.1 Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des nationalen Strafrechts

Der strafrechtliche Unrechtsgehalt von Betrug und Korruption wird in einer ganzen Reihe von Straftatbeständen beschrieben und damit zugleich strafrechtlich operationalisiert.

2.2.1.1 Betrugsbekämpfung

Im Einklang mit der vorstehend genannten Betrugsdefinition stehen das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Recht zur Strafbarkeit des Betrugs sowie die weiteren, häufig in Zusammenhang mit Betrug auftretenden Straftatbestände, die sämtlich im Strafgesetzbuch (im Folgenden: StGB) geregelt sind. Folgende Rechtsgrundlagen beziehen sich unmittelbar auf den Tatbestand des Betrugs:

- Betrug (§ 263 StGB)
- Subventionsbetrug (§ 264 StGB)

In einem großen Umfang hält das deutsche Recht mit dem in § 263 StGB geregelten Betrugstatbestand einen strafrechtsbewehrten Schutz des Vermögens der Europäischen Union bereit. Betrug ist in Deutschland gem. § 263 Abs. 1 StGB mit einem Strafmaß von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe strafbewehrt. Bereits der Versuch ist gem. § 263 Abs. 2 StGB strafbar.

§ 263 StGB deckt jedoch nicht ohne weiteres alle Fälle ausreichend ab, in denen ein Subventionsantragsteller nachträglich eine Subvention zweckwidrig verwendet. Dementsprechend wird die Strafbarkeit des Betrugs gem. § 263 StGB durch die Strafbarkeit des Subventionsbetrugs gem. § 264 StGB ergänzt. Um das Vermögen des Subventionsgebers als Rechtsgut zu schützen, beinhaltet § 264 StGB im Einzelnen erheblich strengere und weiter gehende Regelungen. Durch § 264 Abs. 1 StGB sind folgende Handlungen strafbewehrt:

- Machen unrichtiger oder unvollständiger Angaben (§ 264 Abs. 1 Nr. 1 StGB)
- Verwendung entgegen Verwendungsbeschränkungen (§ 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB)
- Nichtoffenbaren subventionserheblicher Umstände (§ 264 Abs. 1 Nr. 3 StGB)
- Gebrauch machen von einer durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangten Bescheinigung (§ 264 Abs. 1 Nr. 4 StGB)

Unter Verzicht auf bisweilen schwer feststellbare objektive und subjektive Merkmale der allgemeinen Strafvorschrift des § 263 StGB wurde mit dem § 264 StGB ein Sondertatbestand geschaffen, mit dem die Strafbarkeit erheblich vorverlagert wird. Es kommt insofern nicht auf den Eintritt eines Erfolges (z.B. Hervorrufen eines Irrtums, Gewährung der nicht gerechtfertigten Subvention) oder eine konkrete Gefährdung im Einzelfall an. Bereits eine Täuschungshandlung wird strafrechtlich sanktioniert, ohne dass es zu einem Schaden kommen muss. Überdies kann bereits leichtfertiges Handeln strafbegründend sein (§ 264 Abs. 4 StGB). Im Ergebnis werden damit bestimmte Verhaltensweisen bereits im Vorfeld kriminalisiert, um Beweisschwierigkeiten zu überwinden. Der zur Verfügung stehende Strafraum bei § 264 StGB erstreckt sich ebenfalls bis hin zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren. In besonders schweren Fällen ist die Verhängung einer Freiheitsstrafe vorgesehen, die mindestens sechs Monate betragen muss und höchstens zehn Jahre betragen darf (§ 264 Abs. 2 StGB). Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter aus grobem Eigennutz oder unter Verwendung nachgemachter oder verfälschter Belege für sich oder einen anderen eine nicht gerechtfertigte Subvention großen Ausmaßes erlangt, oder wenn er seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger missbraucht oder wenn er die Mithilfe eines Amtsträgers ausnutzt, der seine Befugnisse oder seine Stellung missbraucht. Mit dem Regelungsgehalt des § 264 StGB hat Deutschland der Bekämpfung des Subventionsbetrugs im Einklang mit dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften eine besondere Stellung eingeräumt.

Ergänzt werden die vorgenannten Regelungen durch folgende Tatbestände des Strafgesetzbuchs:

- Untreue (§ 266 StGB)
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB)
- Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB)

Betrügerische Handlungen werden somit eindeutig als Straftaten umschrieben. Sie können durch wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen geahndet werden und sind zumindest in schweren Fällen mit Freiheitsstrafe bedroht. Damit ist ein umfassender strafrechtlicher Schutz der Ausgabenseite der Europäischen Union gewährleistet, soweit aus deren Haushalt zu zahlende Mittel in Frage stehen.

2.2.1.2 Korruptionsbekämpfung

Zur Korruption gehören insbesondere Straftaten, bei denen Amtsträger ihre Position oder die ihnen übertragenen Befugnisse dazu ausnutzen, sich oder Dritten materielle oder

immaterielle Vorteile zu verschaffen, aber auch kriminelle Handlungen Dritter sowie die unzulässige Annahme von Belohnungen, Geschenken und anderen Vorteilen.

Folgende Tatbestände im StGB sind im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung relevant:

- Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)
- Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 300 StGB)
- Vorteilsannahme (§ 331 StGB)
- Bestechlichkeit (§ 332 StGB)
- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)
- Bestechung (§ 334 StGB)
- Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung (§ 335 StGB)
- Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern (§ 108e StGB)

Die vorgenannten Delikte stehen oft im Zusammenhang mit weiteren Straftaten, von denen die folgenden Tatbestände hervorzuheben sind:

- Verwertung fremder Geheimnisse (§ 204 StGB)
- Verletzung von Privatgeheimnissen (§ 203 StGB)
- Strafvereitelung im Amt (§ 258 a StGB)
- Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht (§ 353 b StGB)
- Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB)
- Verrat von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (§ 17 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG)
- Verleiten und Erbieten zum Verrat (§ 19 UWG)

Mit den vorgenannten Straftatbeständen besteht in der Bundesrepublik Deutschland ein umfassender Rahmen zur Bekämpfung der Korruption. Sowohl der Korrumpierende als auch der Korrupte werden wegen der Beschädigung des Wettbewerbs oder der Unrechtmäßigkeit einer Amtshandlung strafrechtlichen Maßnahmen unterzogen.

2.2.2 Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des Subventionsrechts

Mit dem Gesetz gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen (Subventionsgesetz – SubvG⁵) hat die Bundesrepublik Deutschland sowohl die Behörden verpflichtet, subventionserhebliche Tatsachen zu bezeichnen (§ 2 SubvG) als auch die Begünstigten verpflichtet, subventionserhebliche Tatsachen zu offenbaren (§ 3 SubvG). Insbesondere wurden die Behörden verpflichtet, Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden zu machen, wenn sie Tatsachen dienstlich erfahren, die den Verdacht auf Subventionsbetrug begründen (§ 6 SubvG). Damit ist strafrechtlich eine vollständige Kette zwischen den Begünstigten, dem Zuwendungsgeber und den Strafverfolgungsbehörden geschlossen.

Über das Gesetz über die Vergabe von Subventionen nach Landesrecht vom 15.11.1976⁶ gelten die §§ 2 bis 6 SubvG auch für Leistungen nach Landesrecht, die Subventionen im Sinne des § 264 StGB sind.

Nach den für die bremische Landesverwaltung verbindlichen Verwaltungsvorschriften für das Zuwendungsrecht (VV zu § 44 LHO) sind die Behörden verpflichtet, die Begünstigten im Zusammenhang mit dem Antrag auf subventionserhebliche Tatsachen hinzuweisen, welche in Nr. 3.4.1.1 bis 3.4.3 der VV zu § 44 LHO im Einzelnen näher bezeichnet sind. Umgesetzt wird dies dadurch, dass dem (potentiell) Begünstigten in vielen Fällen bereits in den Antragsunterlagen und später auch im Zuwendungsbescheid (Nr. 4.2.7 der VV zu § 44 LHO) die für sein Vorhaben einschlägigen subventionserheblichen Tatsachen aufgelistet werden. Ändern sich diese Angaben, ist der Begünstigte zur umgehenden Anzeige beim Zuwendungsgeber verpflichtet. Außerdem hat der Antragsteller in der „Erklärung des Antragstellenden“ vor Bewilligung zu versichern, dass ihm die subventionserheblichen Tatsachen sowie die Strafbarkeit eines Subventionsbetrugs nach § 264 StGB bekannt sind. Das Verbot des Missbrauchs von Subventionen ist Bestandteil der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderungen im Rahmen von EFRE-geförderten Projekten (ANBest-EFRE), die dem Bewilligungsbescheid als verbindliche Anlage beigefügt wird.

Durch diese Vorgehensweise wird dem (potentiell) Begünstigten klar vor Augen geführt, dass die Rechtsmaterie des SubVG für ihn verbindlich und die strafrechtliche Relevanz für sein Handeln gegeben ist.

⁵ Subventionsgesetz vom 29. Juli 1976 (BGBl. I S. 2034, 2037); in Kraft getreten am 1.9.1976.

⁶ Gesetz über die Vergabe von Subventionen nach Landesrecht vom 15. November 1976 Brem.GBl. S. 267.

2.2.3 Bekämpfung von Betrug und Korruption mit Maßnahmen des Beamten- und Arbeitsrechts

2.2.3.1 Beamtenrecht

2.2.3.1.1 Anforderung polizeilicher Führungszeugnisse

Nach dem „Leitfaden Personalgewinnung und –auswahl“ der Senatorin für Finanzen mit Stand vom Oktober 2015⁷ kann von Bewerberinnen und Bewerbern für die Besetzung von Dienstposten bzw. Arbeitsplätzen bei einem öffentlichen Arbeitgeber (Behörde), sofern die Anforderungen der ausgeschriebenen Stelle dies erfordern, die Vorlage eines Führungszeugnisses (§§ 30 ff. BZRG) verlangt werden.

2.2.3.1.2 Belehrung und Diensteid

Im Rahmen des Diensteiids gemäß § 47 Bremisches Beamtengesetz (BremBG)⁸ i.V.m. § 38 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) werden alle Beamten und Beamtinnen der Freien Hansestadt Bremen verpflichtet, das Grundgesetz, die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen sowie alle geltenden Gesetze zu wahren und ihre Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen. Ihr Verhalten muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert.

2.2.3.1.3 Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken

Beamtinnen und Beamte dürfen, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile für sich oder eine dritte Person in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen (§ 42 BeamStG i.V.m. § 49 BremBG).

2.2.3.1.4 Einschränkung von Nebentätigkeiten

Beamtinnen und Beamte haben gemäß § 40 BeamStG Nebentätigkeiten grundsätzlich, sowie sie nicht nach § 71 BremBG zur Übernahme verpflichtet sind, vor ihrer Aufnahme schriftlich anzuzeigen. Die Erlaubnis einer Nebentätigkeit wird unter anderem dann versagt, wenn diese den Beamten oder die Beamtin in einen Widerstreit mit den dienstlichen Pflichten bringen kann, diese in einer Angelegenheit ausgeübt wird, in der die Behörde, der der Beamte angehört, tätig wird oder werden kann oder diese die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit der Beamtin oder des Beamten beeinflussen kann.

⁷ <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Leitfaden%20Final%20Druckvorlage.pdf>,
Abrufdatum: 28.10.2016.

⁸ Bremisches Beamtengesetz (BremBG) vom 22. Dezember 2009 (Brem.GBl. 2010 S. 17) Sa BremR 2040-a-1, zuletzt geändert durch: § 122 geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 02.08.2016 (Brem.GBl. S. 434).

2.2.3.1.5 Sanktionen

Beamtinnen und Beamte, die gegen § 42 BeamtStG i.V. m. § 42 BremBG verstoßen, begehen nach § 47 BeamtStG ein Dienstvergehen, das disziplinarische Maßnahmen bis zur Entfernung aus dem Dienst nach sich ziehen kann.

Wird ein Beamter oder eine Beamtin wegen Vorteilsnahme oder Bestechlichkeit zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder längerer Dauer verurteilt, so endet das Beamtenverhältnis kraft Gesetzes mit der Rechtskraft des Urteils (§ 24 Abs. 1 BeamtStG i.V.m. § 33 BremBG). Ist der Beamte oder die Beamtin nach Begehung der Tat in den Ruhestand getreten, so verliert er/sie mit der Rechtskraft der Entscheidung seine Rechte als Ruhestandsbeamter.

Für Beamte und Beamtinnen sowie Ruhestandsbeamte gilt darüber hinaus das Bremische Disziplinalgesetz⁹, das die Ahndung von Verstößen gegen die Dienstpflichten regelt. Die Disziplinarmaßnahmen reichen von einem Verweis oder einer Geldbuße bis hin zur Entfernung aus dem Dienst und der Aberkennung des Ruhegehalts.

Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf die Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken in der jeweils geltenden Fassung¹⁰ sowie auf das Rundschreiben 4/2001 des Senators für Finanzen vom 19.12.2000, veröffentlicht im Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen am 31.01.2001.

2.2.3.2 Arbeitsrecht

2.2.3.2.1 Anforderung polizeilicher Führungszeugnisse

Nach dem „Leitfaden Personalgewinnung und –auswahl“ der Senatorin für Finanzen mit Stand vom Oktober 2015¹¹ kann von Bewerberinnen und Bewerbern für die Besetzung von Dienstposten bzw. Arbeitsplätzen bei einem öffentlichen Arbeitgeber (Behörde), sofern die Anforderungen der ausgeschriebenen Stelle dies erfordern, die Vorlage eines Führungszeugnisses (§§ 30 ff. BZRG) verlangt werden.

2.2.3.2.2 Belehrung und Verpflichtung

Beschäftigte der Verwaltung nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) müssen sich ebenfalls durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und die arbeitsvertraglich

⁹ Bremisches Disziplinalgesetz (BremDG) vom 19. November 2002, Brem.GBl. 2002, S. 545, zuletzt geändert durch: §§ 46, 49 und 66 geändert durch Gesetz vom 15.12.2015 (Brem.GBl. S. 610).

¹⁰ Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 8. Januar 2001, Seite 25.

¹¹ <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Leitfaden%20Final%20Druckvorlage.pdf>, Abrufdatum: 28.10.2016.

geschuldete Leistung gewissenhaft und ordnungsgemäß ausführen (§ 3 Abs. 1 TV-L; § 2 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 1 Abs. 2 Verpflichtungsgesetz).

2.2.3.2.3 Verbot der Annahme von Belohnungen

Im öffentlichen Dienst Beschäftigte dürfen nach § 3 Abs. 3 TV-L Belohnungen, Geschenke, Provisionen oder sonstige Vergünstigungen in Bezug auf ihre Tätigkeit nicht annehmen. Ausnahmen sind nur mit Zustimmung des Arbeitgebers möglich. Angebotene Vergünstigungen sind dem Arbeitgeber unverzüglich anzuzeigen.

2.2.3.2.4 Einschränkung von Nebentätigkeiten

Nach § 3 Abs. 4 TV-L haben die Beschäftigten Nebentätigkeiten gegen Entgelt ihrem Arbeitgeber rechtzeitig vorher anzuzeigen. Der Arbeitgeber kann die Nebentätigkeit untersagen oder mit Auflagen versehen, wenn diese geeignet ist, die Erfüllung der arbeitsvertraglichen Pflichten der Beschäftigten oder berechnigte Interessen des Arbeitgebers zu beeinträchtigen.

2.2.3.2.5 Sanktionen

Beschäftigte, die gegen § 3 Abs. 3 TV-L verstoßen, begehen eine Dienstpflichtverletzung, die unabhängig davon, ob eine strafbare Handlung gemäß § 331 StGB (Vorteilsnahme) oder § 332 StGB (Bestechlichkeit) vorliegt, zur außerordentlichen oder ordentlichen Kündigung führen kann.

Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf die Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken in der jeweils geltenden Fassung¹² sowie auf das Rundschreiben 4/2001 des Senators für Finanzen vom 19.12.2000, veröffentlicht im Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen am 31.01.2001.

2.2.4 Der Bremer Ansatz zur Bekämpfung von Korruption

Der Bremer Senat hat im Oktober 2006 die Einrichtung einer zentralen Stelle für die Durchführung aller präventiven und repressiven Maßnahmen bzw. Aufgaben der Korruptionsbekämpfung beschlossen. Diese Aufgaben werden seit dem 01.06.2007 von der ZAKS (Zentrale Antikorruptionsstelle) wahrgenommen. Durch die Bündelung von präventiven Maßnahmen und polizeilichen Ermittlungstätigkeiten soll eine Optimierung der Korruptionsbekämpfung erreicht werden. Die Leitung der ZAKS ist im Ressort Senator für Inneres unmittelbar dem Staatsrat zugeordnet.

Gemäß der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen werden unter dem Begriff Korruption

¹² Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 8. Januar 2001, Seite 25.

Verhaltensweisen verstanden, bei denen Amtsträgerinnen und Amtsträger ihre Vertrauensstellung und die ihnen übertragenen Befugnisse dazu ausnutzen, sich oder Dritten Vorteile unter Missachtung geltender Normen zu verschaffen.

Herausragende Meilensteine im Rahmen der Strategie zur Korruptionsbekämpfung sind:

- die 2001 erlassene und 2013 überarbeitete Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung in der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde), nach der sich die Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aller Dienststellen, Betriebe gem. § 26 LHO und sonstiger unselbständiger Einrichtungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen richten;
- die Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken, erlassen im Jahr 2001;
- Einrichtung von Innenrevisionen, auch zur Verhinderung von Korruption;
- einschränkende Regelungen zur Genehmigung von Nebentätigkeiten im Bremischen Beamtengesetz;
- Verwaltungsvorschrift über die Annahme und Verwendung von Beträgen aus Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen.

Folgende Strukturen wurden damit geschaffen:

- Einrichtung der ZAKS als Zentralstelle für die präventiven und repressiven Aufgaben der Korruptionsbekämpfung
- Ernennung von Antikorruptionsbeauftragten in den einzelnen Ressorts als Ansprechpartner für Beschäftigte und Leitung
- Stärkung der Kontrolle in den einzelnen Dienststellen durch Innenrevisionen
- Aufbau einer Datenbank im Bauressort zum "Controlling bei der Vergabe von Aufträgen (ConVerA)"
- Schaffung des behördenübergreifenden Antikorruptionsrates (AKR) als Instrument der Vernetzung und des Wissenstransfers

Ferner hat die Freie Hansestadt Bremen im Interesse einer effektiven Korruptionsbekämpfung ein Korruptionsregister eingerichtet.¹³ Im Korruptionsregister werden seit dem 01.07.2011 natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften

¹³ Bremisches Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters (Bremisches Korruptionsregistergesetz – BremKorG) vom 17.05.2011.

eingetragen, die sich als unzuverlässig im Sinne des Gesetzes erwiesen haben und die von der Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber nach § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgeschlossen werden sollen. Die öffentlichen Auftraggeber sind gemäß § 6 Abs. 2 BremKorG verpflichtet, vor Vergabe eines Auftrags ab einem Auftragswert von 10.000 Euro bei der zuständigen Behörde abzufragen, ob Eintragungen über einen Bieter vorliegen. Bei einem Auftragswert von unter 10.000 Euro wird eine Abfrage an das Register empfohlen.

Das Korruptionsregister wird im Land Bremen von der Senatorin für Finanzen geführt.

Transparency International Deutschland e.V. hat zur Bremer Strategie festgestellt, dass sich die in der Stadtgemeinde Bremen vorhandene Struktur der vernetzten und ganzheitlichen Antikorruptionsarbeit sowie die strategischen Schwerpunktsetzungen auf Phänomen orientierte Strafverfolgung und auf Sensibilisierung ausgelegte Präventionsarbeit bewährt haben.¹⁴

3 Bekämpfung von Betrug und Korruption im EFRE-Verwaltungs- und Kontrollsystem

Die mit EU-Mitteln kofinanzierten Förderprojekte unterliegen einer Vielzahl von Kontrollen durch die zwischengeschalteten Stellen (eingerrichtete Organisationseinheiten in den beteiligten Ressorts SWAH und SWGV sowie in der Bremer Aufbau-Bank BAB und der Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung BIS), die Verwaltungsbehörde, die Bescheinigungsbehörde und die Prüfbehörde, die im Verwaltungs- und Kontrollsystem festgelegt sind. Eine hohe Anzahl von Kontrollen durch unterschiedliche Stellen erhöht das Entdeckungsrisiko für Unregelmäßigkeiten und minimiert das Betrugs- und Korruptionsrisiko.

3.1 Prüfung auf Antragsebene

Im Rahmen des EFRE-Programms 2014 – 2020 wird zwischen zwei Arten von Projekten unterschieden. Einerseits gibt es Projekte, die im Rahmen von Richtlinienförderungen direkt von den zwischengeschalteten Stellen bewilligt werden. Andererseits gibt es die sogenannten „Kriterien gesteuerten Einzelfallentscheidungen“.

Die Richtlinien, das heißt Inhalte, Umsetzungsbedingungen und Finanzrahmen, werden zwischen den zwischengeschalteten Stellen und der Verwaltungsbehörde abgestimmt. Die

¹⁴ Transparency International Deutschland e.V. : Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich, Stand Dezember 2012, S. 13 u.14.

Bewertung erfolgt im 4-Augen-Prinzip in der Verwaltungsbehörde. Einzelne Projekte, die im Rahmen der Richtlinie umgesetzt werden sollen, obliegen der Verantwortung der zwischengeschalteten Stellen. Diese entscheiden, ob die beantragten Projekte im Rahmen der Richtlinie finanziert werden können. Die Bewertung des Antrags erfolgt im 4-Augen-Prinzip.

Für die „Kriterien gesteuerten Einzelfallentscheidungen“ reichen die zwischengeschalteten Stellen alle für eine ordnungsgemäße Antragsstellung erforderlichen Unterlagen (z. B. die Checkliste „Projektprüfung“, die Auswahlkriterien, den Kosten- und Finanzierungsplan, etc.) bei der Verwaltungsbehörde ein. Bereits im Rahmen der Auswahl von Vorhaben (z.B. Vorlage) oder Projekten (Projektantrag) wird dabei das Vier-Augen-Prinzip gewahrt, indem vor Weiterreichung der Antragsunterlagen an die Verwaltungsbehörde das Ergebnis der Antragsprüfung vom zuständigen Referatsleiter/Abschnittsleiter mitgezeichnet wird.

Auf dieser Grundlage prüft sodann die Verwaltungsbehörde, ob das beantragte Vorhaben aus dem EFRE-Programm Bremen 2014 – 2020 finanziert werden kann. Anschließend füllt sie auf Basis der ihr vorliegenden Informationen die Prüfcheckliste „Stellungnahme der EFRE-Verwaltungsbehörde zur Projektprüfung“ aus und leitet diese weiter an die entsprechende zuständige zwischengeschaltete Stelle.

Grundsätzlich haben die zwischengeschalteten Stellen bereits in diesem Verfahrensstadium zu prüfen, ob die Antragsteller die administrativen, finanziellen und operationellen Voraussetzungen erfüllen, um das Vorhaben durchzuführen. Die Risikobewertung findet damit zu einem großen Teil bereits im Rahmen der Antragsvorbereitung und -prüfung statt und vor Erlass eines Zuwendungsbescheids.

Die Prüfung wird von der Verwaltungsbehörde dokumentiert und zu den Akten genommen.

Durch dieses Verfahren ist sichergestellt, dass vor der Erstellung des Zuwendungsbescheids in jedem Fall eine Prüfung des Vorhabens sowohl durch die zwischengeschaltete Stelle als auch die Verwaltungsbehörde erfolgt ist (Vier-Augen-Prinzip).

In dem Stadium der Antragstellung greifen bereits erste Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung von Betrug und Korruption. Zunächst soll sowohl in der zwischengeschalteten Stelle als auch in der Verwaltungsbehörde vermieden werden, dass bei den SachbearbeiterInnen ein Interessenkonflikt besteht. Zudem wird der Antragsteller einer Prüfung unterzogen, die auf Warnsignalen beruht, welche die Verwaltungsbehörde allen mit der Umsetzung von EFRE-Projekten befassten Stellen bekannt gegeben hat, z.B. tatsächliche Existenz des Antragstellenden, bei großen Projekten die Prüfung auf Eintragung in das Korruptionsregister, gegebenenfalls Prüfung der Website des Antragstellenden, usw.

Für beide beschriebenen Projektarten erstellt die zwischengeschaltete Stelle den Zuwendungsbescheid aus der Zuwendungsdatenbank ZEBRA und überträgt die Daten in das EFRE-Datenbank-system FIPS 2014. Vor endgültiger Freigabe des Projekts in FIPS 2014 prüft die Verwaltungsbehörde – im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung – die vorliegenden Daten und übernimmt, wenn es keine Beanstandungen (mehr) gibt, die Daten in FIPS.

Mit der Kontrolle vor Übernahme der Daten in FIPS 2014 können diejenigen „Kriterien gesteuerten Einzelfallentscheidungen“ eindeutig identifiziert werden, die keine EFRE-Förderung erhalten. Im Rahmen der Richtlinien können Projekte, die nicht der Antragsprüfung der Verwaltungsbehörde unterliegen, als nicht EFRE-relevant identifiziert werden, wenn die Verwaltungsbehörde ihre Qualitätskontrollen vor Stellung des Zahlungsantrags durchführt.

3.2 Prüfungen auf Durchführungsebene

Die mit EFRE-Mitteln kofinanzierten Projekte unterliegen einer Vielzahl von Kontrollen durch die Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen. Art und Umfang dieser Kontrollen sind festgelegt in der Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, in den Prüfpfaden und in diversen Prüfchecklisten zu unterschiedlichen Themenbereichen.

Herauszustellen ist die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips, wodurch Betrugs- und Korruptionsabsichten minimiert bzw. vermieden werden soll.

Ergänzt werden diese Kontrollen durch Kontrollen der Bescheinigungs- und der Prüfbehörde. Die Prüfbehörde hat hierzu entsprechend den Anforderungen der Kommission eine eigene Prüfstrategie erstellt.

Die beschriebenen Kontrollmechanismen zur Vermeidung von Betrug und Korruption sind nur dann wirksam, wenn alle Personen, die mit der Umsetzung von EFRE-Projekten befasst sind, dergestalt sensibilisiert sind, dass sie Betrugs- und Korruptionsabsichten erkennen. Daher hat die Verwaltungsbehörde – basierend auf den Leitlinien der Europäischen Behörde für Betrugsbekämpfung OLAF - eine Übersicht über Warnsignale zusammengestellt, anhand derer Betrugsabsichten identifiziert werden können. Diese Übersicht wurde allen den entsprechenden MitarbeiterInnen mit E-Mail vom 22.08.2017 bekannt gegeben.

3.2.1 Mittelabrufprüfung

Im Zuwendungsbescheid wird festgelegt, wie oft die Begünstigten im Verlauf eines Vorhabens die getätigten und geprüften Ausgaben sowie die ggf. entstandenen Einnahmen der zuständigen zwischengeschalteten Stelle mitzuteilen haben.

Im Rahmen der Mittelabrufe legen die Begünstigten die sog. „Belegliste“ vor, in der die einzelnen Ausgaben – getrennt nach Personalausgaben und sonstigen Ausgaben – und Einnahmen differenziert aufgeführt sind. Grundsätzlich werden zu diesem Zeitpunkt bereits alle Nachweise und Belege vorgelegt und die zwischengeschaltete Stelle legt fest, ob und in welchem Umfang sie eine stichprobenartige Prüfung durchführt (nach den einschlägigen Vorgaben zu Stichprobenverfahren der Verwaltungsbehörde). Alternativ kann vereinbart werden, dass der Begünstigte zunächst die vollständige Belegliste einreicht, die zwischengeschaltete Stellen daraufhin eine risikobasierte Stichprobe zieht und sich anschließend für die ausgewählten Beträge die Belege vorlegen lässt. Sie prüfen dann, ob die Produkte und Dienstleistungen tatsächlich geliefert bzw. erbracht und ob die geltenden gemachten Ausgaben vorgenommen worden sind. Bei der Mittelabrufprüfung wird immer das Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

Nach Prüfung der Einnahmen und Ausgaben durch die zwischengeschalteten Stellen erfolgt die Eingabe der Daten in die Zuwendungsdatenbank ZEBRA. Im Rahmen der Kriterien gesteuerten Einzelfallentscheidungen erfolgt zu diesem Zeitpunkt eine nachgelagerte Plausibilitätsprüfung durch die Verwaltungsbehörde (entweder anhand der Papierakte oder den Eingaben in ZEBRA). Gegebenenfalls sind die geprüften Ausgabenmeldungen durch die zwischengeschaltete Stelle zu korrigieren. Anschließend gibt die Verwaltungsbehörde den Betrag frei und die zwischengeschaltete veranlasst die Auszahlung an den Begünstigten. Im Rahmen der Richtlinienförderung findet keine Plausibilitätsprüfung durch die Verwaltungsbehörde statt. Eine Überprüfung der Abwicklung der Richtlinienprojekte erfolgt im Rahmen der Qualitätskontrollen durch die Verwaltungsbehörde (vgl. Kontrollstrategie der Verwaltungsbehörde).

Vor der endgültigen Übernahme der Daten in FIPS überprüft die Verwaltungsbehörde die Ausgabenmeldungen auf Plausibilität und übernimmt sie in FIPS 2014.

3.2.2 Vergabeprüfung

Die Mittelabrufe werden von den Begünstigten mithilfe der „Belegliste“ an die zwischengeschalteten Stellen gegeben. Die Belegliste enthält zusätzlich zu den Angaben der einzelnen Ausgaben die Angaben zu den relevanten Auftragsvergaben. Sofern Aufträge für den angegebenen Zeitraum vergeben wurden, sind diese mithilfe von Vergabevermerken bzw. durch Vorlage von Angeboten seitens des Begünstigten nachzuweisen. Die Prüfung dieser Vergaben erfolgt durch die zuständige zwischengeschaltete Stelle und wird in der Erfassungstabelle und mithilfe der Prüfcheckliste „Vergaben“ dokumentiert. Die Vergabeprüfung ist grundsätzlich Teil einer jeden Prüfung eines Mittelabrufs.

3.2.3 Vor-Ort-Kontrollen

Im Rahmen der – grundsätzlich für jedes Projekt durchzuführenden – Vor-Ort-Kontrollen (Inaugenscheinnahme, Einhaltung der Publizitätsvorschriften) werden die zur Vermeidung von Betrug maßgeblichen verwaltungstechnischen Prozesse des Begünstigten geprüft (beispielsweise Nutzung eines separaten Buchführungssystems oder eines geeigneten Buchführungscodes). Durch geeignete Prüfungshandlungen (z. B. Abgleich der auf einer Rechnung aufgeführten Wirtschaftsgüter mit den tatsächlich vor Ort vorhandenen) unter Zuhilfenahme der von der Verwaltungsbehörde verpflichtend zu verwendenden „Handlungsanweisung zur praktischen Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale)“ können darüber hinaus konkrete Betrugshandlungen aufgedeckt werden. Anzuwenden sind bei diesen Prüfungen die von der Verwaltungsbehörde vorgegebenen Checklisten.

3.2.4 Prüfung Verwendungsnachweis/Projektabschluss

Die Überprüfung des Verwendungsnachweises bzw. des Projektabschlusses für ein Vorhaben erfolgt durch die zwischengeschalteten Stellen, und hier, sofern die personellen Kapazitäten der betroffenen Stelle dies ermöglichen, durch andere Personen als denen, die für die Bewilligung zuständig sind. Mindestens ist aber auch hier das 4-Augen-Prinzip einzuhalten.

Die Ergebnisse der Prüfungen werden in ZEBRA eingegeben und die zwischengeschaltete Stelle veranlasst die Restzahlung oder fordert zu viel ausgezahlte Beträge zurück. Im Rahmen der Richtlinien-Förderung initiiert die zwischengeschaltete Stelle dann die Übertragung nach FIPS 2014. Eine vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise der Richtlinien-Vorhaben durch die Verwaltungsbehörde erfolgt im Rahmen der Qualitätskontrolle.

Bei den Kriterien-gesteuerten Einzelfallverfahren überprüft die Verwaltungsbehörde die Eingaben in ZEBRA und gibt das Prüfergebnis frei bzw. veranlasst die zwischengeschaltete Stelle zu korrigieren. Erst nach Freigabe durch die Verwaltungsbehörde erfolgt der Übertrag nach FIPS 2014.

Es ist also gewährleistet, dass vor endgültiger Übernahme der Daten in FIPS 2014, alle Mittelabrufe durch die Verwaltungsbehörde mindestens auf Plausibilität geprüft werden und vertiefte Einzelfallprüfungen im Rahmen des Freigabeverfahren oder stichprobenartig (risikobasiert) im Rahmen der Qualitätskontrollen der Verwaltungsbehörde stattfinden.

3.3 Schulungen/Fortbildungen (Vergaberecht, Korruption)

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den zwischengeschalteten Stellen sowie in der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde werden Schulungen zum Vergaberecht und zum Thema Korruption angeboten. Die Teilnahme an diesen Schulungen ist verpflichtend, sodass alle mit der Umsetzung von EFRE-Vorhaben und Projekten betrauten Personen mindestens einmal an einer Schulung zu beiden Themen teilnehmen.

Zudem weist die Verwaltungsbehörde die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in oben genannten Stellen schriftlich auf die Verpflichtungen hin, die hinsichtlich Betrugs- und Korruptionsvermeidung zu erfüllen sind. Hierzu hat sie am 22.08.2017 eine E-Mail mit der Handlungsanweisung zur praktischen Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale), versandt. Diese E-Mail enthält die Verpflichtung der Berücksichtigung der o.g. Handlungsanweisung sowie den Verweis auf den im elektronischen Handbuch auf der EFRE-Website eigens eingerichteten Bereich „Betrugs- und Korruptionsprävention“.

Für das Thema „Auftragsvergaben“ hat die Verwaltungsbehörde eine gesonderte Handlungsanweisung erstellt, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den zwischengeschalteten Stellen zur Verfügung gestellt wird.

3.4 Auftreten eines Korruptions- oder Betrugsverdachts

Hat eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der zwischengeschalteten Stellen, der Verwaltungsbehörde oder der Bescheinigungsbehörde einen Betrugs- oder Korruptionsverdacht, ist dies gegenüber dem/der Vorgesetzten zu äußern. Hierbei ist eine Vertraulichkeit der Gespräche und ein Schutz der Beschäftigten zu gewährleisten, sodass Beschäftigte bei Verdachtsmeldung keine interne Strafen zu befürchten haben: Vorgesetzte und Antikorruptionsbeauftragte haben im Rahmen der Fürsorgepflicht die Beschäftigten sowohl vor Ausgrenzung bei Abgabe eines Hinweises als auch vor falschen Verdächtigungen zu schützen (Schutz beim „Whistle-Blowing“).

Das Vorgehen bei Anhaltspunkten auf **mögliches korruptes Verhalten** ist ausführlich in der unter Punkt 2.2.4 erwähnten bremischen VV-Antikorruption vom 26.02.2013 unter der Ziffer 5 geregelt.

Im Falle des Verdachts auf korruptes Verhalten sind entweder die/der Vorgesetzte, die/der Antikorruptionsbeauftragte, die Zentrale Antikorruptionsstelle des Landes Bremen (ZAKS) oder die Staatsanwaltschaft zu unterrichten.

Die/der Vorgesetzte informiert bei Vorliegen von Anhaltspunkten, die auf Korruptionshandlungen schließen lassen (z.B. anlässlich einer Mitteilung der

MitarbeiterInnen, Anzeigen von Dritten oder im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht) unverzüglich die/den Antikorruptionsbeauftragten.

Die/der Antikorruptionsbeauftragte unterrichtet nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens den Dienstvorgesetzten.

Erhärtet sich der Korruptionsverdacht, ist die ZAKS und/oder die Staatsanwaltschaft einzuschalten, wobei die Staatsanwaltschaft die Ermittlungsverfügungsgewalt hat. Sie beauftragt die ZAKS mit der Durchführung der Ermittlung. Beide Stellen sind in ihrer Ermittlungsarbeit zu unterstützen.

Parallel ist zu prüfen, ob ggf. eine Dienstpflichtverletzung vorliegt. Dann veranlasst die/der Dienstvorgesetzte die erforderlichen disziplinar- und arbeitsrechtlichen Maßnahmen. Die Ermittlungen der ZAKS und der Staatsanwaltschaft dürfen hiervon jedoch nicht gefährdet werden.

Antikorruptionsbeauftragte gibt es in jedem Ressort, in dem zwischengeschaltete Stellen der Verwaltungsbehörde angesiedelt sind. Eine Übersicht über die Antikorruptionsbeauftragten der Ressorts ist auf der Website der ZAKS einsehbar:

<http://www.zaks.bremen.de/handlungshilfen/ansprechpartner-1610>

Mit der ZAKS verfügt das Land Bremen zudem über eine zentrale Anlaufstelle, an die sich sowohl Prüfbehörden und Behördenbedienstete als auch Bürger wenden können, wenn sie einen Verdacht auf ein Korruptionsdelikt melden möchten. Eine (anonyme) Hinweismeldung ist telefonisch, per Email oder auf dem Postweg ohne Namensnennung oder Absenderangabe möglich¹⁵.

Im Falle eines **Betrugsverdachts** unterrichtet die zwischengeschaltete Stelle die Verwaltungs- sowie die Bescheinigungsbehörde und schließt das unter Betrugsverdacht stehende Projekt bis zur Klärung des Sachverhalts von einer Berücksichtigung im durch die Bescheinigungsbehörde zu stellenden Zahlungsantrag und der Rechnungslegung aus. Die zwischengeschaltete Stelle prüft die Förderakte und ggf. auch den Projektträger vor Ort, um den Betrugsverdacht entweder zu erhärten oder zu entschärfen. Bei einer Bestätigung des Verdachts stellt sie einen Strafantrag bei der Staatsanwaltschaft, die Verwaltungsbehörde ist hierüber unverzüglich zu informieren.

Im Falle eines Verdachts auf **Subventionsbetrug** gelten die Vorschriften des Bremischen Subventionsgesetzes (BremSubvG) in Verbindung mit dem Subventionsgesetz (SubvG). Nach § 6 Subventionsgesetz sind Gerichte und Behörden von Bund, Ländern und kommunalen Trägern der öffentlichen Verwaltung verpflichtet, Tatsachen, die sie dienstlich erfahren und die den Verdacht eines Subventionsbetrugs begründen, den

¹⁵ <http://www.zaks.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen137.c.1816.de>

Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen. Durch die im BremBG, im VerpflG sowie im TV-L verankerte Verpflichtung zum rechtmäßigen Handeln gilt diese Verpflichtung für jeden Bediensteten. Verstöße gegen diese Dienstpflicht werden sanktioniert.

In beiden genannten Fällen wird der Zahlungsfluss gegenüber dem Begünstigten sofort eingestellt. Ist der Verdacht zutreffend, handelt es sich bei bereits gezahlten Förderungen um zu Unrecht gewährte Zahlungen. Diese sind nach § 48 Abs. 2 BremVwVfG zurückzufordern.

Sowohl bei Verdacht auf Korruption als auch auf Betrug wird die Prüfbehörde unverzüglich durch die Verwaltungsbehörde informiert. Darüber hinaus meldet die Verwaltungsbehörde dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) über das „OLAF-System für die Meldung von Unregelmäßigkeiten“ (IMS) – neben meldepflichtigen Unregelmäßigkeiten – alle Fälle von Betrugs- und Korruptionsverdacht. Bei der Meldung ist anzugeben, welche verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Verfahren auf nationaler Ebene eingeleitet wurden, um zu ermitteln, ob vorsätzliches Verhalten - wie beim Straftatbestand des Betrugs - vorliegt. Ist der Betrugsverdacht unbegründet, erfolgt eine Folgemeldung über IMS an OLAF. Erhärtet sich dagegen der Betrugsverdacht und ergeht ein entsprechendes Verwaltungs- oder Gerichtsurteil, ist die beanstandete Summe vom Projektträger zurückzufordern sowie OLAF in einer Folgemeldung über die Ergebnisse zu unterrichten. Zudem informiert die Verwaltungsbehörde die Bescheinigungsbehörde über eventuell ergangene Verwaltungs- und Gerichtsurteile sowie über eine ggf. erfolgte Rückforderung.

Die Verfahren zur Meldung eines möglichen Betrugs- oder Korruptionsverdachts sind in der Handlungsanweisung zur praktischen Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale) beschrieben.

3.5 Ergebnisse der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung in den letzten beiden Förderperioden

Im Bereich der EFRE-Programme Bremen 2000-2006 und 2007-2013 sind der Europäischen Kommission seit dem Jahr 2000 bis heute (Stand 31.10.2016) keine Verdachtsfälle von Betrug oder Korruption gemeldet worden.

3.6 Ermittlung des Risikos

Art. 125 Abs. 4 Buchst. C der VO (EU) Nr. 1303/2013 verpflichtet die Verwaltungsbehörde, unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugemaßnahmen gegen Betrug zu treffen.

Zur Ermittlung der Risiken sind die Verwaltungsbehörden gehalten, den Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International und den

Betrugsbekämpfungsbericht der EU zur Kenntnis zu nehmen und auf deren Grundlage zu bewerten, in welchem Ausmaß das operative Umfeld gegenüber möglicher Korruption und möglichem Betrug als gefährdet einzustufen ist.¹⁶

Zur Bewertung des Risikos von Betrug und Korruption im operationellen Programm Bremen 2014-2020 für den EFRE werden folgende Grundlagen herangezogen:

- Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International 2015¹⁷
- Betrugsbekämpfungsbericht der EU¹⁸
- Korruptionsbekämpfungsbericht der EU¹⁹
- Evaluationsbericht 2016 gemäß § 10 des Bremischen Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters (BremKorG)
- Auswertung der Betrugs- und Korruptionsfälle in den vergangenen beiden Förderperioden

3.6.1 Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International 2014

Der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International listet Länder nach dem Grad der im öffentlichen Sektor wahrgenommenen Korruption auf. Es ist ein zusammengesetzter Index aus Umfragen und Untersuchungen, die auf korruptionsbezogenen Daten beruhen, welche von einer Reihe unabhängiger und namhafter Institutionen erhoben wurden. Der CPI ist der weltweit bekannteste Korruptionsindikator.²⁰

Der Korruptionswahrnehmungsindex wird jährlich von der Antikorruptionsorganisation Transparency International veröffentlicht. Er umfasst für das Jahr 2015 168 Länder und Territorien. Der Index setzt sich aus verschiedenen Expertenbefragungen zusammen und misst die bei Politikern und Beamten wahrgenommene Korruption. Deutschland erreicht auf einer Skala von 0 (hohes Maß an wahrgenommener Korruption) bis 100 (keine wahrgenommene Korruption) 81 Punkte. Die Bundesrepublik rangiert damit auf dem 10. Platz.²¹

Deutschland weist somit positive Werte auf und liegt im oberen Bereich der Statistik. Das Korruptionsrisiko ist daher als vergleichsweise gering einzustufen. Allerdings müsse laut

¹⁶ Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, S. 6.

¹⁷ <https://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2754.0.html>, Abrufdatum: 27.10.2016.

¹⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2013, COM (2014) 474 final vom 17.7.2014.

¹⁹ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU, COM (2014) 38 final vom 3.2.2014

²⁰ <http://www.transparency.de/Haeufig-gestellte-Fragen-und-A.2572.0.html>, Abrufdatum: 27.10.2016.

²¹ <https://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2754.0.html>, Abrufdatum: 27.10.2016.

Transparency Deutschland festgestellt werden, dass Führungskräfte aus der Wirtschaft deutsche Unternehmen als immer weniger integer wahrnehmen. Dies würden insbesondere die Korruptions- und Compliance-Skandale in der Automobilwirtschaft, im Sport oder im Finanzmarkt belegen. Wo klare Regelungen und staatliche Verantwortung sowie die Kontrolle gesetzlicher Vorschriften fehlen, sei die Versuchung von Unternehmen zu Manipulationen hoch.²²

Für die Umsetzung des EFRE-Programms Bremen 2014-2020 ergibt sich hieraus eine Notwendigkeit zur engen Begleitung und Kontrolle sämtlicher mit der Durchführung von EFRE-Projekten befassten Stellen sowie der Begünstigten.

3.6.2 Betrugsbekämpfungsbericht der EU

Die Kommission legt jährlich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen, gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten, rechtswidrigen Handlungen ergriffen werden.

Der Bericht enthält unter anderem ausführliche Angaben über die Zahl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle von vermutetem oder festgestelltem Betrug in allen Einnahmen- und Ausgabenbereichen des EU-Haushalts und ermöglicht so auch die Ermittlung besonders gefährdeter Bereiche, was wiederum gezielte Gegenmaßnahmen auf Ebene der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten erleichtert.

Bei den als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten zulasten des EU-Haushalts entfällt im Hinblick auf die Beträge ein wesentlicher Anteil seit Jahren auf den Bereich der Kohäsionspolitik (63%). Die Verwendung falscher oder gefälschter Unterlagen oder falscher Erklärungen ist dabei die gängigste Methode bei der Begehung betrügerischer Unregelmäßigkeiten.

Der größte Anteil der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten (52%) wurde dabei im Rahmen von Verwaltungskontrollen aufgedeckt und nicht im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen oder sonstiger externer Kontrollen.

Dies unterstreicht die Bedeutsamkeit der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich des EFRE und zeigt, dass die Verwaltungs- und Prüfbehörden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten in der Lage sind, betrügerische Aktivitäten aufzudecken.

Deutschland gehört dabei laut Statistik der EU mit zu den Staaten, welche die höchsten Schadensbeträge gemeldet hat.²³

²² <https://www.transparency.de/Pressemitteilung-Transparency.2756.0.html>, Abrufdatum: 27.10.2016.

²³ COM (2014) 474 final, S. 14 u. 15.

Der durch den Betrugsbekämpfungsbericht der EU hervorgehobenen Bedeutung nationaler Verwaltungskontrollen wird für das EFRE-Programm Bremen 2014-2020 durch intensiverte und risikoorientierte Prüfungshandlungen sowie strukturierte Prozessabläufe Rechnung getragen.

3.6.3 Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

Die EU-Kommission hat im Februar 2014 ihren ersten Korruptionsbekämpfungsbericht veröffentlicht. Der Bericht, der zukünftig alle zwei Jahre erscheinen soll, beschreibt und bewertet die Korruptionsbekämpfung in den EU-Mitgliedstaaten sowie in den EU-Institutionen.

Die Kommission stellt Deutschland ein insgesamt gutes Zeugnis aus. Defizite sieht sie unter anderem beim Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung sowie beim Straftatbestand der Bestechung im geschäftlichen Verkehr.²⁴

Im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung gehört Deutschland zu den erfolgreichsten Ländern der EU.

In ihrem Bericht empfiehlt die Europäische Kommission Deutschland härtere Strafen für die Bestechung und Bestechlichkeit von gewählten Amtsträgern. Zudem schlägt die Kommission Deutschland vor, Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten nach Ausscheiden aus dem Amt festzulegen, d. h. für den Fall, dass Amtsträger ihr Amt niederlegen, um für Unternehmen zu arbeiten, denen sie möglicherweise zuvor geholfen haben. Des Weiteren wird eine Sensibilisierung für die Risiken der Auslandsbestechung bei kleinen und mittleren Unternehmen empfohlen. Auch könnte Deutschland nach Auffassung der Kommission mehr tun, um Bedenken hinsichtlich der Wahlkampffinanzierung auszuräumen.

Diese Empfehlungen haben keinen unmittelbaren Bezug zur Umsetzung des operationellen EFRE-Programms Bremen 2014-2020 und geben daher auch keine Veranlassung, von einem erhöhten Korruptionsrisiko in diesem Programm auszugehen.

3.6.4 Evaluationsbericht 2016 gemäß § 10 des Bremischen Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters (BremKorG) vom 26. Oktober 2016

Das Bremische Korruptionsregistergesetz (BremKorG) vom 17.05.2011 ist am 01.07.2011 in Kraft getreten und zuletzt durch Gesetz vom 18.11.2016 geändert worden. Es ist bis zum 31.12.2018 befristet.

²⁴ http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/02032014_Korruptions_bekaempfungsbericht_der_EU_Kommission_gibt_wichtige_Impulse.html, Abrufdatum: 28.10.2016.

Seit der Einrichtung des Bremischen Korruptionsregisters gab es insgesamt 150 Eintragungen. Die Eintragung in das Korruptionsregister wird nach 3 Jahren gelöscht (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 BremKorG). Insgesamt wurden zwischenzeitlich 79 Eintragungen gelöscht, das Register enthielt bis Oktober 2016 71 Einträge.

Abfragen an das Register werden von allen Ressorts sowie den Gesellschaften gestellt. Dabei umfassen die Abfragen sowohl Auftragswerte über 10.000 € (verpflichtend) als auch Aufträge unterhalb dieses Betrags (fakultativ). Daher wird im Evaluationsbericht davon ausgegangen, dass die Abfrageverpflichtung bei allen öffentlichen Auftraggebern als akzeptiert angesehen wird.

Die erfolgten Abfragen werden nicht regulär statistisch erfasst. Dennoch liegen für September 2016 Werte vor, es wurden laut Evaluationsbericht 191 Abfragen gezählt.

Das Bremische Korruptionsregistergesetz hat sich nach Einschätzung der Evaluatoren dem Grunde nach bewährt und hat sich als Instrument zur Stärkung des fairen Wettbewerbs etabliert.

3.6.5 Maßnahmen im Bereich der Prävention von Betrug und Korruption im Rahmen des EFRE-Programms 2014 - 2020

Grundsätzlich sind die nationalen Vorschriften im Straf-, Subventions-, Beamten- und Arbeitsrecht sowie der Bremer Ansatz bei der Bekämpfung von Korruption (z. B. Einrichtung der ZAKS, Installation des Bremischen Korruptionsregistergesetzes, usw.) geeignet, Betrug und Korruption im Land Bremen und somit für das EFRE-Programm 2014 – 2020 entgegenzuwirken.

Es wurden jedoch Bereiche im Verwaltungs- und Kontrollsystem identifiziert, die für Betrug und Korruption potenziell anfällig sein könnten. Hierzu zählen beispielsweise der Bereich der Auftragsvergaben oder der allgemeinen Prüfungstätigkeiten. Unter Zuhilfenahme der Prüffeststellungen der Prüfbehörde, die diese im Rahmen von System- und Vorhabenprüfungen aufgezeigt hat, werden daher für das EFRE-Programm 2014 – 2020 Risikobereiche definiert und entsprechende Kontrollmechanismen aufgestellt, die Betrug und Korruption vorbeugen sollen. Hierzu zählen beispielsweise

- die Informationen über Pflichten, die die mit der Umsetzung von EFRE-Projekten hinsichtlich Betrugs- und Korruptionsvermeidung zu erfüllen haben,
- von der Verwaltungsbehörde erstellte Handlungsanweisungen oder
- insbesondere die Handlungsanweisung zur praktischen Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale) bei Beleg- oder Vergabeproofungen.

Die Festlegung der Kontrollmechanismen berücksichtigt die vier Hauptstufen des Zyklus der Betrugsbekämpfung, nämlich die Verhütung, die Aufdeckung, die Korrektur und die Verfolgung.

Verhütung

Die Verwaltungsbehörde verpflichtet sich ausdrücklich zur Einhaltung hoher rechtlicher, ethischer und moralischer Standards sowie der Einhaltung der Grundsätze der Integrität, Objektivität und Ehrlichkeit. Sie wendet sich bei all ihren Tätigkeiten klar und deutlich gegen Betrug und Korruption. Darüber hinaus hat sie alle Stellen über die unbedingt zu berücksichtigende Einhaltung von Maßnahmen zur Betrugs- und Korruptionsvermeidung informiert (s. E-Mail vom 22.08.2017) und auf das elektronische Handbuch auf der EFRE-Website www.efre-bremen.de verwiesen. Dort wurde von der Verwaltungsbehörde ein gesonderter Bereich „Betrugs- und Korruptionsprävention“ eingerichtet.

Aufdeckung

Alle an der Umsetzung des EFRE-Programms 2014 – 2020 beteiligten Stellen werden für die Bedeutung von Betrugs- und Korruptionsprävention sensibilisiert. Des Weiteren hat die Verwaltungsbehörde eine Kurzfassung zur Betrugs- und Korruptionsprävention sowie eine Handlungsanweisung zur praktischen Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale) aufgestellt. Beide Dokumente enthalten verpflichtend einzuhaltende (Melde)Verfahren im Falle des Verdachts auf Betrug oder Korruption.

Bei Verdacht auf Betrug oder Korruption ist sehr sorgfältig, d.h. vertieft zu prüfen, ob sich der Verdacht entweder bestätigt oder auflöst.

Die Dokumente wurden auf Grundlage der OLAF-Leitlinien erstellt. Die mit der Umsetzung von EFRE-Projekte befassten Stellen wurden verpflichtet, die Handlungsanweisung zu verwenden (E-Mail vom 22.08.2017).

Korrektur

Zu Unrecht an die Begünstigten gezahlten Beträge sind zurückzufordern. Das Verfahren ist ausführlich in der „Verfahrensbeschreibung zur Behandlung von Unregelmäßigkeiten für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – Förderperiode 2014 – 2020 – „beschrieben.

Verfolgung

Nach Abschluss der Betrugsermittlung bzw. anlässlich der ein- bis zweijährig durchzuführenden Überprüfungen der Risikobewertung werden die von der Verwaltungsbehörde vorgegebenen Verfahren und Kontrollen vom Bewertungsteam überprüft. Sollten sich Mängel in den Kontrollmechanismen ergeben, werden Aktionspläne aufgestellt, um zu verhindern, dass sich die aufgetretenen Fälle wiederholen.

3.6.5.1 Auswahl der Antragsteller

Bereits die Auswahl der Antragsteller kann ein Risiko mit Blick auf Betrug und Korruption darstellen. So ist zunächst nicht auszuschließen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachreferaten, zwischengeschalteten Stellen oder der Verwaltungsbehörde einen bestimmten Antragsteller bevorzugen, der Antragstellende sich unter Vorspielen falscher Tatsachen die Förderung erschleicht oder derselbe Antrag auf Fördermittel bei verschiedenen Förderprogrammen oder verschiedenen Regionen/Mitgliedstaaten gestellt wird.

Zur Minderung dieser Risiken wurden Kontrollmechanismen aufgestellt. So wurden zum Beispiel die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in allen, an der Umsetzung des EFRE-Programms 2014 – 2020 beteiligten Stellen von der Verwaltungsbehörde auf die Vermeidung von Interessenkonflikten hingewiesen (Handlungsanweisung zur praktischen Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale): E-Mail vom 22.08.2017). Ebenso werden die Verpflichtungen, die mit Ausübung ihrer Tätigkeit einhergehen, schriftlich in Erinnerung gebracht (z. B. das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken). Gleichzeitig werden sie auf die Konsequenzen hingewiesen, die korrupte Handlungen nach sich ziehen.

Die zwischengeschalteten Stellen führen Antragstellerprüfungen durch, eine entsprechende Abfrage erfolgt in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA. Somit kann innerhalb Bremens ausgeschlossen werden, dass eine Doppelfinanzierung des Projekts erfolgt. Darüber hinaus können sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Erfahrungen aus der Vergangenheit beziehen, in der korrupte Handlungen bzw. Betrugsabsichten durch die Antragstellenden begangen wurden. Grundsätzlich ist bei allen Schritten das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. Auch im Rahmen der Qualitätskontrollen durch die Verwaltungsbehörde werden die Auswahlverfahren einer Prüfung unterzogen.

3.6.5.2 Auftragsvergaben

Im Verlauf der vorherigen Förderperiode hat sich der Bereich der Auftragsvergaben als teilweise fehlerbehaftet herausgestellt. Mit Blick auf Betrugs- und Korruptionsvermeidung ist sicherzustellen, dass die Begünstigten über ihre Verpflichtungen, Aufträge ordnungsgemäß abzuwickeln, hinreichend informiert werden und dies auch umsetzen. Dies schließt sowohl die Anwendung der Vergabevorschriften als auch die ordnungsgemäße Durchführung von Nachträgen ein. Darüber hinaus hat die Verwaltungsbehörde sicherzustellen, dass Auftragsvergaben hinreichend und umfassend von den zwischengeschalteten Stellen überprüft werden.

Die Verwaltungsbehörde hat zum Thema „Auftragsverfahren“ Handlungsanweisungen für die zwischengeschalteten Stellen, Merkblätter für die Begünstigten sowie verbindlich

anzuwendende Checklisten entwickelt. Diese Dokumente stehen auf der EFRE-Website www.efre-bremen.de im sogenannten elektronischen Handbuch zur Verfügung und können von dort eingesehen und heruntergeladen werden.

Mit jedem Mittelabruf hat der Begünstigte die darin relevanten und durchgeführten Auftragsvergaben zu kennzeichnen und zu belegen. Die zwischengeschalteten Stellen prüfen sowohl die Ausgaben und Einnahmen sowie die Vergaben, entweder vollständig oder stichprobenartig. Im Falle von schwierigen Fragestellungen steht die Verwaltungsbehörde den zwischengeschalteten Stellen beratend zur Seite. Darüber hinaus prüft die Verwaltungsbehörde im Rahmen von Qualitätskontrollen die Einhaltung der Vergabevorschriften.

3.6.5.3 Abrechnung von Ausgaben

Die Begünstigten werden durch den Zuwendungsbescheid in Verbindung mit den Allgemeinen Nebenbestimmungen zum Bescheid (ANBest-EFRE) durch die zwischengeschalteten Stellen verpflichtet, in regelmäßigen Abständen die bis dahin geleisteten Zahlungen nachzuweisen und bei der zwischengeschalteten Stelle abzurufen. Hinsichtlich Betrug besteht das Risiko, dass der Begünstigte durch falsche Angaben zu hohe Ausgaben abrechnet, Belege manipuliert, dieselben Belege an mehreren Stellen bzw. mehrfach einreicht bzw. vorsätzlich nicht förderfähige Ausgaben abrechnet.

Zur Vorbeugung dieser betrügerischen Absichten hat die Verwaltungsbehörde eine Vielzahl von Kontrollmechanismen entwickelt, von denen hier einige beispielhaft genannt sind:

- Jeder Mittelabruf wird durch die zwischengeschaltete Stelle einer Schreibtischprüfung unterzogen.
- Grundsätzlich erfolgt eine Vollprüfung, bei einer Stichprobenprüfung werden die Stichproben ausgeweitet, sobald Fehler aufgedeckt wurden.
- Vor-Ort-Kontrollen werden grundsätzlich für jedes Projekt durchgeführt
- Prüfung von Originalbelegen mit anschließender Kennzeichnung (Prüfvermerke) zur Vermeidung von Doppelabrechnungen.
- Die Verwaltungsbehörde begleitet die zwischengeschalteten Stellen bei den Kriterien gesteuerten Einzelfallprojekten bei deren Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zur Wahrung des 4-Augen-Prinzips und zur Sicherstellung der Prüftätigkeiten der Verwaltungsbehörde.

Zur Sicherstellung, dass Betrugsabsichten auch wirklich erkannt werden können, hat die Verwaltungsbehörde eine „Handlungsanweisung für die praktische Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale)“ entwickelt, die von den zwischengeschalteten Stellen

verbindlich anzuwenden sind. Bestandteil dieser Handlungsanweisung sind konkrete Beispiele, anhand derer manipulierte Rechnungen oder vorliegende Interessenkonflikte festgestellt werden können. Darüber hinaus sind Meldeverfahren vorgegeben, die im Falle eines Betrugs- oder Korruptionsverdachts einzuhalten sind. Diese Unterlagen basieren auf Dokumenten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF. Die vollständigen Leitfäden sowie anonymisierte Fallbeispiele sind auf der EFRE-Website im elektronischen Handbuch im Bereich „Betrugs- und Korruptionsprävention“ veröffentlicht.

3.6.5.4 Durchführung und Prüfung

Bei der Durchführung des Programms und der Durchführung von Prüfungstätigkeiten könnten insbesondere Interessenkonflikte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zwischengeschalteten Stellen und der Verwaltungsbehörde ein besonderes Betrugs- bzw. Korruptionsrisiko darstellen. In diesen Fällen besteht das Risiko, dass bestimmte Prüftätigkeiten nicht ordnungsgemäß und ausreichend durchgeführt werden. Die Verwaltungsbehörde hat daher sicherzustellen, dass Prüftätigkeiten der zwischengeschalteten Stelle in angemessenem Umfang und in ausreichender Tiefe durchgeführt werden.

Projekte, in denen Betrug oder Korruption festgestellt werden, sind vollständig aus der Förderung herauszunehmen.

Zur Vermeidung bzw. Verringerung dieser Risiken weist die Verwaltungsbehörde die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die in den zwischengeschalteten Stellen schriftlich auf die Notwendigkeit zur Meldung von Interessenkonflikten hin sowie auf die Konsequenzen, die korrupte Handlungen nach sich ziehen. Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter haben bei ihrer Einstellung eine Erklärung unterschrieben, in der sie sich verpflichten, vorliegende Interessenkonflikte unverzüglich dem Vorgesetzten anzuzeigen. An diese Verpflichtung werden die MitarbeiterInnen nochmals von der Verwaltungsbehörde hingewiesen.

Auf der anderen Seite informiert die Verwaltungsbehörde alle MitarbeiterInnen in den zwischengeschalteten Stellen, der Bescheinigungs- und der Verwaltungsbehörde über Merkmale, an denen zu erkennen ist, ob ein Interessenkonflikt vorliegt. Dabei bezieht sie sich auf den Leitfaden von OLAF zur Aufdeckung von Interessenkonflikten. Dieser Leitfaden zuzüglich weiterer, von OLAF entwickelter Unterlagen zur Betrugsbekämpfung ist auf der EFRE-Website veröffentlicht.

Innerhalb der Verwaltungsbehörde findet ein regelmäßiger Austausch zum Bearbeitungs- und Umsetzungsstand der Projekte statt. Auch hier kommen Maßnahmen zur Vermeidung möglicher Interessenkonflikte zur Anwendung, d.h. SachbearbeiterInnen, bei denen ein Interessenkonflikt in einem Projekt vorliegt, dürfen die Projekte nicht (weiter) bearbeiten.

Grundsätzlich ist – sowohl innerhalb der Verwaltungsbehörde als auch in den zwischengeschalteten Stellen – immer das 4-Augen-Prinzip zu wahren.

Verwaltungsprüfungen sind immer mithilfe von Checklisten oder Vermerken zu dokumentieren. Zudem prüft die Verwaltungsbehörde im Rahmen ihrer Qualitätskontrollen stichprobenartig die Arbeit der zwischengeschalteten Stellen.

Bei Projekten mit hohem Mittelvolumen werden Prüfungen mit einem erhöhten Stichprobenumfang durchgeführt. Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist ab einem Volumen von 250.000 € eine baufachtechnische Zuwendungsprüfung verpflichtend durchzuführen.

3.6.5.5 Bescheinigung und Zahlung

Grundsätzlich ist auszuschließen, dass fehlerhafte Ausgabenmeldungen in die Zahlungsanträge aufgenommen werden, die die Bescheinigungsbehörde bei der Europäischen Kommission stellt. Betrug kann durch nicht hinreichende Qualifikationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen begünstigt werden, indem diese aus Unkenntnis ihre Prüftätigkeiten nicht ausreichend durchführen und damit betrügerische Absichten (beispielsweise vorsätzliche Abrechnung zu hoher Beträge) nicht erkennen.

Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bescheinigungsbehörde nicht hinreichend qualifiziert sind bzw. Interessenkonflikte vorliegen, insbesondere da eine der Aufgaben der Bescheinigungsbehörde die Stellung der Zahlungsanträge ist. Hier besteht die Gefahr, dass eine Prüfung der Ausgaben nicht hinreichend erfolgt und dadurch Betrug nicht erkannt wird. Dies hat dann ebenfalls Auswirkung auf die von der Bescheinigungsbehörde zu erstellende Rechnungslegung.

Grundsätzlich erfolgen die Mittelabrufprüfungen der Projekte stichprobenartig und risikobasiert durch die zwischengeschalteten Stellen. Die Verwaltungsbehörde zieht auf Basis der Ausgabenmeldungen eine risikobasierte Stichprobe und prüft diese vertiefend und gibt die Zahlungen frei (vgl. auch 3.2.2.). Durch die Anwendung des 4-Augen-Prinzips können Betrugs- und Korruptionsabsichten besser identifiziert und somit minimiert werden.

Die Verwaltungsbehörde hat dafür zu sorgen, dass die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die der zwischengeschalteten Stellen und der Bescheinigungsbehörde ausreichend qualifiziert sind. Die vorliegenden Qualifikationen werden bereits im Rahmen der Stellenbesetzungen eingehend geprüft. Darüber hinaus organisiert die Verwaltungsbehörde Schulungen bzw. Fortbildungen zu verschiedenen Themen, zum Beispiel zu Vergaberecht, Beihilferecht, Betrugsprävention, Korruptionsvermeidung oder zur Anwendung / Nutzung der Datenbank. Die Qualifizierungsbedarfe werden fortlaufend durch

die Verwaltungsbehörde erfasst und im Hinblick auf notwendige Maßnahmen bewertet, als Grundlage für diesen Prozess können auch die Ergebnisse der vor ihr durchgeführten Qualitätskontrollen herangezogen werden.

Für die Zahlungsanträge und Rechnungslegungen erfolgt eine enge Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde. In der Bescheinigungsbehörde ist ebenfalls das 4-Augen-Prinzip sicherzustellen.

3.6.5.6 Direkte Beschaffung (Ausschreibungen durch die Verwaltungsbehörde)

Risiken hinsichtlich Betrug und Korruption bestehen grundsätzlich auch in den Fällen, in denen die Verwaltungsbehörde begünstigt ist.

Die Verwaltungsbehörde könnte hier theoretisch die erforderlichen Ausschreibungsverfahren umgehen, die Ausschreibungsverfahren manipulieren (z. B. durch abgesprochene Leistungsbeschreibungen) oder es könnte ein verdeckter Interessenkonflikt vorliegen.

Als Kontrollen wurden diesbezüglich implementiert, Ausschreibungen unter Berücksichtigung des 4-Augen-Prinzips vorzunehmen, die Ausschreibungen von der Leitung der Verwaltungsbehörde gegenzeichnen zu lassen, die Auftragsvergaben durch das Prüfteam der Verwaltungsbehörde prüfen zu lassen, und darauf zu achten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde über die Notwendigkeit zur Meldung von Interessenkonflikten sowie über Konsequenzen, die mit der Teilnahme an korrupten Handlungen einhergehen, informiert werden. Für das Erkennen von Betrugs- oder Korruptionsabsichten ist die „Handlungsanweisung für die praktische Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale)“ zu verwenden, die auf den Veröffentlichungen von OLAF basiert: Übersicht über die Warnsignale hinsichtlich des Vorliegens eines Interessenkonflikts.

3.7 Ergebnis

Die Risiken und Kontrollmechanismen hinsichtlich Betrug und Korruption sind ausführlich in dem dieser Beschreibung anliegenden Selbstbewertungstool dargestellt. Darin wurden eine Bewertung dieser Risiken sowie die Einschätzung der Wirksamkeit der Kontrollen vorgenommen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Kontrollmechanismen ist davon auszugehen, dass diese geeignet sind, Betrug und Korruption zu vermeiden. Das Risiko ist als (sehr) gering einzuschätzen. Das positive Abschneiden Deutschlands in den oben zitierten Berichten unterstützt diese Einschätzung.

Nicht nur im Hinblick auf die Prävention, sondern auch bei der Ahndung von Rechtsverstößen stehen den Behörden ein ausreichender gesetzlicher Rahmen und wirkungsvolle Instrumente zur Verfügung.

Sollte sich im Verlauf der Umsetzung des EFRE-Programms 2014 – 2020 durch die Qualitätsprüfungen der Verwaltungsbehörde herausstellen, dass besondere Risiken bestehen bzw. die Kontrollmechanismen nicht wirken, sind für die entsprechenden Risiken Aktionspläne mit zusätzlichen Kontrollen von der Verwaltungsbehörde zu entwickeln. Die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen ist dann im weiteren Verlauf zu bewerten.

Darüber hinaus ist die vorliegende Risikobewertung hinsichtlich Betrug und Korruption durch ein Bewertungsteam, das aus MitarbeiterInnen der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde besteht, jährlich, höchstens jedoch nach jeweils 2 Jahren im Hinblick auf aktuelle Entwicklungen zu überprüfen und ggf. anzupassen. Es sind die oben benannten Aktionspläne aufzustellen. Relevante Änderungen werden den zwischengeschalteten Stellen, der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde sowie den MitarbeiterInnen der Verwaltungsbehörde mitgeteilt.