



HA_09_V2_Warnsignale

Handlungsanweisung zur praktischen Umsetzung von Betrugsprävention (Warnsignale)

Die vorliegende Handlungsanweisung ist von allen mit der EFRE-Förderung befassten Stellen (Verwaltungsbehörde, zwischengeschaltete Stellen und Bescheinigungsbehörde) im Rahmen der Abwicklung des Verwaltungsverfahrens verbindlich anzuwenden.

Nach Artikel 61 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 2018/1046 vom 18.07.2018) sind gemäß Absatz 1 Konflikte zwischen den mit der Umsetzung der EU-Programme befassten Personen und den finanziellen Interessen der Europäischen Union zwingend zu vermeiden (Interessenkonflikte). Sofern die Gefahr eines Interessenkonflikts besteht, befassen nach Absatz 2 die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Dienstvorgesetzten. Dieser hat schriftlich zu bestätigen, ob ein Interessenkonflikt vorliegt. Dies ist laut Absatz 3 der Fall, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen können, weil familiäre oder private Verbundenheit, politische Übereinstimmung oder nationale Zugehörigkeiten, wirtschaftliche Interessen oder sonstige Gründe dem entgegenstehen.

Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe c verpflichtet, Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

Für das EFRE-Programm Bremen 2014 – 2020 wurden daher entsprechend den umfangreichen Vorgaben der EU KOM Betrugsrisiken ermittelt und eine Vielzahl von Kontrollmechanismen definiert. Ziel ist die frühzeitige Erkennung und Aufdeckung von Betrugsabsichten.

Gemäß des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF waren EU-weit in der Vergangenheit vor allem zwei Bereiche auffällig, in denen zahlreiche Betrugs- und Korruptionsfälle nachgewiesen werden konnten: im Bereich der Dokumentenprüfung wurden insbesondere gefälschte Unterlagen identifiziert und es lagen diverse Fälle von Interessenkonflikten vor. Durch Aufnahme des oben genannten Artikels 61 in die Haushaltsordnung wird Letzterem noch einmal eine verstärkte Bedeutung beigemessen.

In dieser Handlungsanweisung wird im zweiten Teil die Vermeidung von Interessenkonflikten thematisiert. Eine Änderung gegenüber der bisherigen Praxis gibt es jedoch nicht.

Für beide genannten Bereiche (gefälschte Unterlagen und Interessenkonflikte) gibt es Warnsignale, anhand derer mögliche Betrugs- und Korruptionsabsichten festgestellt werden können. Diese werden nachfolgend erläutert.

1. Aufdeckung gefälschter Unterlagen

In der Vergangenheit wurden insbesondere gefälschte Unterlagen in zahlreichen Betrugsfällen nachgewiesen. Werden solche Fälschungen frühzeitig aufgedeckt, kann schnell reagiert und ein großer finanzieller Schaden abgewendet werden.

Das Problem für die prüfenden MitarbeiterInnen ist, gefälschte Unterlagen zu identifizieren. Daher hat OLAF eine Reihe von Warnsignalen definiert, die helfen sollen, möglichen Betrug zu erkennen.

Das Auftreten eines Warnsignals bedeutet nicht zwangsläufig das Vorliegen eines Betrugsfalls. Bei Verdacht auf Betrug ist die Prüfung der Unterlagen sehr sorgfältig fortzuführen, sodass sich der Verdacht entweder bestätigt oder auflöst.

Nachfolgend sind eine Vielzahl von Indikatoren / Warnsignalen aufgelistet, die helfen sollen, gefälschte Unterlagen zu identifizieren:

Warnsignale beim Format von Dokumenten

Bei Dokumenten, die vom Standard und vom allgemein üblichen Layout abweichen, ist Aufmerksamkeit geboten:

- Rechnungen / Schreiben ohne Firmenlogo,
- Rechnungen, die auf anderem Papier als auf vorbereiteten Formularen ausgestellt wurden,
- erkennbare Abweichungen in Art, Größe, Schärfe, Farbe usw. der im Dokument verwendeten Schriftart,
- ausradierte oder durchgestrichene Zahlen und Berichtigungen, die nicht von autorisierten Personen abgezeichnet sind,
- handschriftlich eingefügte Beträge, die nicht von autorisierten Personen abgezeichnet sind, und vorab nicht begründete Elemente in einem gedruckten Dokument,
- fehlende oder überzählige Schreiben, nicht kontinuierliche Textzeilen,
- ungewöhnlich scharfe Ränder amtlicher Stempel oder ungewöhnliche Farbe, was auf die Verwendung eines Computerdruckers hinweist,

- vollkommen identische Unterschriften (in Form und Größe) von Personen auf verschiedenen Dokumenten, was die Vermutung nahelegt, dass es sich um Computerausdrucke handelt, und
- mehrere handschriftliche Unterschriften in ähnlichem Stil oder mit identischem Stift auf Dokumenten, die nicht zum gleichen Zeitpunkt ausgestellt worden sind.

Warnsignale beim Inhalt von Dokumenten

- Ungewöhnliche Daten, Beträge, Anmerkungen, Telefonnummern und Berechnungen,
- fehlende Einträge (aus fortlaufenden Kontrollen),
- falsche Berechnung in einer von einem Computer erstellten Rechnung oder Lohnabrechnung, z. B. Gesamtbeträge, die nicht der Summe der Transaktionen entsprechen,
- fehlende Angaben in einer Rechnung, die vorgeschrieben sind: Datum, Steueridentifikationsnummer, Rechnungsnummer usw.
- gleiche Anordnung von Stempel und Unterschrift einer Person auf mehreren Papieren, was vermuten lässt, dass ein Foto (anstelle einer echten Unterschrift) verwendet wurde: Es könnte sich um ein mit dem Computer erzeugtes Bild handeln, mit dem die Unterlagen gefälscht wurden,
- fehlende Kontaktdaten wie die Telefonnummer von Unternehmen oder Personen,
- fehlende fortlaufende Nummer auf Rechnungen und Auslieferungsnachweisen für Waren, die normalerweise fortlaufend nummeriert sind (Elektronik, Produktionslinien usw.),
- ungenaue Beschreibung von Waren oder Dienstleistungen und
- Diskrepanzen und Abweichungen von den standardmäßigen Kontonummern (z. B. weniger Stellen, als sie eigentlich haben sollten, eine Nummer, die nicht der angegebenen Zweigstelle der Bank entspricht und sonstige erkennbare Unstimmigkeiten).

Umstände

- Der Auftragnehmer und ein Mitarbeiter haben die gleiche Anschrift;
- die Anschrift des Lieferanten oder Begünstigten ist eine Zustellungsanschrift;
- ungewöhnlich viele Zahlungen an einen Empfänger oder eine Adresse;

- Rechnungen und Quittungen von Firmen, die nicht im Unternehmensregister verzeichnet sind;
- ungewöhnliche Verzögerungen bei der Vorlage von Informationen;
- der Begünstigte ist nicht in der Lage, angeforderte Originalunterlagen vorzulegen;
- die Daten im Dokument unterscheiden sich erkennbar von einem ähnlichen Dokument, das von der gleichen Stelle ausgestellt wurde;
- Nennung eines Unternehmens, das in allgemein zugänglichen Unternehmensregistern oder öffentlichen Informationsquellen nicht zu finden ist;
- Rechnungen eines gerade erst gegründeten Unternehmens;
- die E-Mail-Adressen des Rechnung stellenden Unternehmens verweisen auf einen ausländischen Server.

Abweichungen zwischen Dokumenten und verfügbaren Informationen

- Abweichungen zwischen den Daten in den von einem Unternehmen ausgestellten Rechnungen und der Rechnungsnummer, z. B.:
 - Rechnung Nummer 152, ausgestellt am 25.3.2012,
 - Rechnung Nummer 103, ausgestellt am 30.7.2012;
- Rechnungen, die in der Buchführung nicht auftauchen;
- Rechnungen, die mit den Angebotsangaben zu Preisen, Mengen und Qualität, Art des Produkts und/oder der Produkt- oder Leistungsbeschreibung nicht übereinstimmen;
- Schreiben/Vertrag/Dokument ist von einer Person unterzeichnet, die als Vertreter eines Unternehmens auftritt, für das sie im nationalen Unternehmensregister nicht aufgeführt ist;
- Unstimmigkeiten zwischen Informationen auf der Website eines Unternehmens und der ausgestellten Rechnung (z. B. wenn die Tätigkeit eines Unternehmens nicht mit den in Rechnung gestellten Lieferungen oder Leistungen übereinstimmt).

Quelle: Europäische Kommission, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Aufdeckung gefälschter Unterlagen im Bereich von Strukturmaßnahmen, „Praktischer Leitfaden für Verwaltungsbehörden“, 12. November 2013

<http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-forged-documents-DE.pdf>

2. Interessenkonflikte

Gemäß des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF können Interessenkonflikte dazu führen, dass das Ansehen des betroffenen Mitgliedstaates geschädigt wird und der EU ein finanzieller Schaden entsteht.

OLAF definiert den Begriff „Interessenkonflikt“ wie folgt:

Interessenkonflikt: Ein Konflikt zwischen der öffentlichen Aufgabe und den privaten Interessen einer Mitarbeiterin / eines Mitarbeiters, bei dem die privaten Interessen die Ausübung amtlicher Aufgaben und Zuständigkeiten in unzulässiger Weise beeinflussen können.

Interessenkonflikte in einem öffentlichen Vergabeverfahren können dazu führen, dass Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß abgewickelt werden. Die Folge kann ein Verstoß gegen die Grundsätze der Transparenz, der Gleichbehandlung bzw. der Nichtdiskriminierung sein.

Generell ist es für prüfende Stellen schwierig, Interessenkonflikte zu erkennen bzw. es fehlt die Sensibilisierung für den richtigen Umgang im Falle des Vorliegens bei Interessenkonflikten. Daher hat OLAF Warnsignale definiert, die helfen sollen, mögliche Interessenkonflikte zu erkennen.

Das Auftreten eines Warnsignals bedeutet nicht zwangsläufig, dass ein Interessenkonflikt vorliegt. Im Falle eines Verdachts ist die Prüfung des Vorgangs sehr sorgfältig fortzuführen, sodass sich der Verdacht entweder bestätigt oder auflöst.

Auf Warnsignale muss unbedingt reagiert werden. Zuständig sind in erster Linie die öffentlichen Auftraggeber, und in zweiter Linie die Verwaltungsbehörden.

In öffentlichen Vergabeverfahren können Unregelmäßigkeiten in unterschiedlichem Kontext als Warnsignale dienen:

- bei Angebotsunterlagen (etwa wenn Angebote, die angeblich von unterschiedlichen Bietern stammen, von der gleichen Anschlussnummer gefaxt werden),
- bei Finanzdaten (z. B. wenn Rechnungsbeträge den Vertragswert übersteigen) und
- im Verhalten von Projektmitarbeitern (beispielsweise, wenn ein Bewertungsausschuss gedrängt wird, einen bestimmten Auftragnehmer auszuwählen).

Vorbereitung und Eröffnung des Vergabeverfahrens

- Für die Erstellung der Auftragsunterlagen wurde ein externes Unternehmen einbezogen, dessen Unterstützung gar nicht erforderlich war;

- ohne ersichtlichen Grund wurden innerhalb kurzer Zeit zwei oder mehr Verträge über identische Gegenstände ausgeschrieben, wodurch die Wettbewerbsorientierung des Verfahrens beeinträchtigt worden sein könnte; es wurde ein nicht offenes Verfahren durchgeführt, obwohl ein öffentliches Verfahren möglich gewesen wäre;
- die Auswahl- oder Vergabekriterien wurden ohne erkennbaren Grund so gewählt, dass ein bestimmtes Unternehmen oder Angebot bevorzugt sein könnte.

Aufforderung zur Angebotsabgabe, Bewertung der Angebote und abschließende Entscheidung

- Die Dokumente und/oder Eingangsbestätigungen für die Unterlagen wurden offensichtlich verändert (z. B. wurde etwas durchgestrichen);
- es fehlen einige obligatorische Informationen des erfolgreichen Bieters;
- die Anschrift des erfolgreichen Bieters ist unvollständig, z. B. ist nur ein Postfach angegeben, aber keine Telefonnummer und keine Straße (es könnte sich um eine Briefkastenfirma handeln).

Ausführung, Änderung und Modifizierung öffentlicher Aufträge

- Standardmäßige Vertragsklauseln (Kontrolle, Gewährleistung, Schäden usw.) wurden geändert;
- für einen bestimmten Auftragnehmer wurden zahlreiche oder fragwürdige Änderungen beantragt und von dem gleichen Projektbeauftragten bewilligt;
- in den technischen Spezifikationen oder der Leistungsbeschreibung wurden wesentliche Änderungen vorgenommen;
- die Menge der zu liefernden Positionen wurde reduziert, ohne dass der zu zahlende Betrag entsprechend verringert wurde;
- die Zahl der Arbeitsstunden wurde erhöht, ohne dass entsprechend mehr Material eingesetzt wurde;
- der Vertrag fehlt, oder die Belege für einen Kauf sind unzureichend:
- im Vertrag wurden Angaben zu Qualität und Menge oder zur Spezifizierung von Waren und Dienstleistungen derart geändert, dass sie nicht mehr den Ausschreibungsunterlagen (Leistungsbeschreibung, technische Spezifikationen usw.) entsprechen.

Quelle: Europäische Kommission, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Aufdeckung von Interessenkonflikten für Strukturmaßnahmen, „Praktischer Leitfaden für Verantwortungsträger“, 12. November 2013

<http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-DE.pdf>

3. Verfahren bei Betrugs- oder Korruptionsverdacht

Hat eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der zwischengeschalteten Stellen, der Verwaltungsbehörde oder der Bescheinigungsbehörde einen Betrugs- oder Korruptionsverdacht, muss dies gegenüber der/dem Vorgesetzten geäußert werden. 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.

3.1 Betrugsverdacht

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.

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 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.

3.2 Korruptionsverdacht

Im Falle des Verdachts auf korruptes Verhalten können – unabhängig von sonst einzuhaltenden Dienstwegen – Meldungen auf unterschiedlichen Wegen erfolgen:

- Meldung an die Vorgesetzte / den Vorgesetzten oder
- Unterrichtung der/des Antikorruptionsbeauftragten oder
- Information der Zentralen Antikorruptionsstelle des Landes Bremen (ZAKS) oder
- Einbindung der Staatsanwaltschaft.

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

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.



