



EUROPÄISCHE KOMMISSION
EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

Direktion D - Politikbereich
Referat D.2 - Betrugsprävention

Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds

Diese Leitlinien wurden von einer aus Experten der Mitgliedstaaten bestehenden Arbeitsgruppe unter der Leitung und Koordinierung des Referats Betrugsprävention, Berichterstattung und Analyse des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) erarbeitet.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS:

*Diese Arbeitsunterlage wurde von einer Gruppe von Experten der Mitgliedstaaten mit Unterstützung des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) erstellt. Sie soll die Durchführung operationeller Programme erleichtern und bewährte Verfahrensweisen fördern. **Sie hat für die Mitgliedstaaten keine Rechtsverbindlichkeit**, sondern ist eine Zusammenstellung allgemeiner Leitlinien und Empfehlungen, die auf bewährten Verfahrensweisen beruhen.*

Diese allgemeinen Leitlinien lassen einzelstaatliche Rechtsvorschriften unberührt; sie sollten in Verbindung mit diesen gelesen werden und können an den nationalen Rechtsrahmen angepasst werden.

Diese Leitlinien lassen die Auslegung des Gerichtshofs und des Gerichts sowie die Beschlüsse der Kommission unberührt.

HINWEIS:

Diese Arbeitsunterlage ist für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich und schafft auch keine neuen Vorschriften oder Pflichten für nationale Behörden. Sie orientiert sich an bewährten Verfahrensweisen und soll lediglich zur Anregung dienen; sie darf nicht als rechtliche oder normative Grundlage für Prüfungs- oder Ermittlungszwecke verwendet werden.

Zusammenfassung

Diese Leitlinien wurden in einem gemeinsamen Arbeitsverfahren unter Mitwirkung von Experten der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und den anweisungsbefugten für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds zuständigen Dienststellen der Kommission erstellt. Ziel dieses Verfahrens ist es, die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Dienststellen der Kommission in der COCOLAF¹-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ durch die Erarbeitung praktischer Leitlinien zu fördern, die den Mitgliedstaaten und der Kommission als Bezugspunkt und Verwaltungsinstrument sowie zur Anleitung und Unterstützung im Hinblick auf die Verbesserung ihrer Maßnahmen und Strategien zur Betrugsbekämpfung dienen können.

Gemäß den rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zeitraum 2014-2020 sind die Mitgliedstaaten gehalten, Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung für die Verwaltung von EU-Mitteln zu erarbeiten. Hierbei wird den Mitgliedstaaten empfohlen, diese Maßnahmen in eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds einzubetten, um insbesondere im Falle dezentraler Organisationsstrukturen ein einheitliches und wirksames Vorgehen sicherzustellen.

Es steht den Mitgliedstaaten frei, sich für eine nationale Gesamtstrategie zur Betrugsbekämpfung im Bereich der Einnahmen und Ausgaben sowohl des EU-Haushalts als auch des jeweiligen nationalen Haushalts zu entscheiden. Innerhalb der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ wurde beschlossen, zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts die Ausgaben aus den EU-Struktur- und Investitionsfonds ins Auge zu fassen. Deshalb beziehen sich die vorliegenden Leitlinien nur auf diesen Aspekt.

Bei einem Workshop mit Experten aus acht verschiedenen Mitgliedstaaten ist deutlich geworden, dass Bedarf an Leitlinien besteht, in denen die wichtigsten Schritte der Entwicklung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds aufgezeigt werden. Die vorliegende Arbeitsunterlage ist das Ergebnis der gemeinsamen Tätigkeit dieser Expertengruppe.

Die Arbeitsunterlage enthält Empfehlungen für die nationalen Stellen, die den Auftrag erhalten, eine solche Strategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds zu erarbeiten. Sie ist für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich, sondern soll den nationalen Behörden und Entscheidungsträgern die Unterstützung bieten, die sie bei der Ausführung dieses Auftrags benötigen könnten. Im Rahmen des Workshops wurden die folgenden Hauptschritte festgelegt:

1. Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen ist sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene gut entwickelt und wird ständig weiter verbessert.

2. Vorbereitung

¹ Beratender Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung.

Diese Phase ist innerhalb des Prozesses von großer Bedeutung. Sie umfasst im Wesentlichen zwei Schritte: Diagnose des Sachstands und Bewertung des Betrugsrisikos. Das Ergebnis gibt Aufschluss darüber, ob und in welchen Bereichen Verbesserungsbedarf besteht.

3. Ausarbeitung: Festlegung der Ziele und der Indikatoren

Die Ziele bestimmen den Fahrplan und das Leitbild der Mitgliedstaaten für ihre Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung. Die zugehörigen Indikatoren helfen bei der Bewertung der erzielten Fortschritte.

4. Aufstellung des Aktionsplans

Im Aktionsplan sind die Maßnahmen, die unter den einzelnen Zielen durchgeführt werden sollen, die zuständige Stelle, der Termin und die zugehörigen Indikatoren aufgeführt. Er dient als Instrument zur Überwachung der Durchführung der Strategie. Die erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans ist für die Wirksamkeit der Strategie von entscheidender Bedeutung.

5. Bewertung und Aktualisierung der Strategie

Die Strategie ist als dynamisches Dokument angelegt, das keiner zeitlichen Befristung unterliegen sollte. Dies bringt die Notwendigkeit mit sich, das Dokument zu bewerten und gegebenenfalls zu aktualisieren.

Im Anhang zu diesen Leitlinien ist eine Mustervorlage für eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds beigefügt. Diese Vorlage ist nicht verbindlich, sondern dient lediglich als Orientierungshilfe, damit die Mitgliedstaaten einen möglichst breiten Spielraum für eine Anpassung der Strategie an den Rechtsrahmen, die Verwaltungsstruktur und das allgemeine Umfeld in ihrem jeweiligen Land haben.

Im Anhang befindet sich zudem ein Diagramm, das einen raschen Überblick über den Gesamtprozess ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
1. Rechtlicher Rahmen.....	10
2. Vorbereitung.....	12
2.1 Methodik.....	12
2.2 Aktueller Stand der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen	14
2.2.1 Vorgehensweise.....	15
2.2.2 Gegenstand und Grund der Analyse.....	15
2.3 Bewertung des Betrugsrisikos	19
2.3.1. Allgemeines zur Durchführung einer Betrugsrisikobewertung	20
2.3.2. Wahl der Methodik für die Betrugsrisikobewertung.....	20
2.3.3 Mindestvoraussetzungen einer guten Methodik.....	21
2.3.4 Instrumente für die Betrugsrisikobewertung.....	23
3. Ausarbeitung: Festlegung der Ziele der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und der Indikatoren für die Messung der Ergebnisse ihrer Umsetzung.....	25
3.1 Festlegung der Ziele	25
3.1.1 Merkmale der Ziele	25
3.1.2. Geltungsdauer der Strategie.....	26
3.2 Festlegung der Indikatoren.....	26
4. Aufstellung des Aktionsplans	29
5. Bewertung und Aktualisierung der Strategie	32
Anhänge	34
Anhang 1: Mustervorlage für eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie und inhaltliche Vorgaben.....	36
Anhang 2: Glossar.....	42
Anhang 3: Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds: Diagramm.....	53

Einleitung

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat im Jahr 2012 ein Verfahren der Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten eingeführt, das den Austausch von Erfahrungen und Beispielen bewährter Verfahrensweisen zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission fördern soll. Dieses Verfahren gelangt im Rahmen der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ zur Anwendung; hierfür wird eine Arbeitsgruppe aus Experten der Mitgliedstaaten und Vertretern des OLAF, der Generaldirektionen „Regionalpolitik“, „Beschäftigung, Soziales und Integration“ und „Maritime Angelegenheiten und Fischerei“ gebildet, die sich ein Jahr lang einem bestimmten von den Mitgliedstaaten gewählten Thema widmet. Für das Jahr 2014 lautete das Thema: „Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds“.

Die vorliegenden Leitlinien sind aus einem solchen Verfahren hervorgegangen. Ziel ist es, Beispiele bewährter Verfahrensweisen auszutauschen und eine praktische Dokumentation bereitzustellen, die die Mitgliedstaaten zur Erarbeitung ihrer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategien für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds heranziehen können. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, eine solche Strategie zu entwickeln, könnten dies jedoch wollen.

Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020² sieht vor, dass die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen, die erforderlichen Schritte zur wirksamen Vorbeugung, Aufdeckung und Ahndung von Betrug und Unregelmäßigkeiten unternehmen und zu Unrecht gezahlte Beträge an den EU-Haushalt erstatten. Um eine bessere Überwachung der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU und der Mitgliedstaaten sicherzustellen, ist es zweckmäßig, über die unmittelbaren rechtlichen Anforderungen hinauszugehen und diese Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in eine entsprechende nationale Gesamtstrategie einzubetten.

Im Jahr 2011 entwickelte die Europäische Kommission eine Gesamtstrategie zur Betrugsbekämpfung, um die finanziellen Interessen der EU in ihren eigenen Dienststellen, den Exekutivagenturen sowie den dezentralen Einrichtungen zu schützen. Die Europäische Kommission appelliert an die Mitgliedstaaten, auf nationaler Ebene Strategien zur Betrugsbekämpfung anzunehmen.

Experten der Mitgliedstaaten haben sich freiwillig für einen Wissens- und Erfahrungsaustausch gemeldet, um mit der Unterstützung des OLAF die vorliegenden praktischen Leitlinien zu erarbeiten, die den Mitgliedstaaten für die Entwicklung eigener Betrugsbekämpfungsstrategien für die EU-Struktur- und Investitionsfonds zur Verfügung gestellt werden sollen.

Es steht den Mitgliedstaaten frei, sich für die Einführung einer nationalen Gesamtstrategie zur Betrugsbekämpfung im Bereich der Einnahmen und Ausgaben des

² Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c und Artikel 122 Absatz 2).

EU-Haushalts und des jeweiligen nationalen Haushalts zu entscheiden. Innerhalb der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ wurde beschlossen, zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts die Ausgaben aus den EU-Struktur- und Investitionsfonds ins Auge zu fassen. Deshalb beziehen sich die vorliegenden Leitlinien nur auf diesen Aspekt.

Eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie bietet die Möglichkeit, die Bekämpfung von Betrug zu Lasten des EU-Haushalts und der nationalen Haushalte auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu strukturieren. Sie hilft dabei,

- betrugsanfällige Schwachstellen innerhalb der Systeme festzustellen,
- die wichtigsten Betrugsrisiken zu ermitteln,
- Gegenmaßnahmen zu planen und durchzuführen,
- die erzielten Fortschritte zu bewerten,
- die Gegenmaßnahmen an sich verändernde Betrugsmuster und die verfügbaren Ressourcen anzupassen, und
- die Einbindung aller relevanten Beteiligten insbesondere durch intensivere Zusammenarbeit und koordiniertes Vorgehen sicherzustellen.

Zudem wird sie, vor allem bei dezentralen Verwaltungsstrukturen, gewährleisten, dass landesweit einheitliche Vorkehrungen gegen Betrugsrisiken getroffen werden.

Die Strategie sollte sich auf alle Phasen des Zyklus der Betrugsbekämpfung erstrecken.

Die Vorbeugung sollte vorrangig Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden übertragen werden, um die Betrugsrisiken zu begrenzen. Die Wirksamkeit der Vorbeugung wird durch eine engere Zusammenarbeit aller Beteiligten und eine insgesamt verbesserte Koordinierung der Maßnahmen erhöht.

Die Aufdeckung ist eine entscheidende Phase, in der alle Beteiligten, Verwaltungs- und Kontrollbehörden einschließlich Prüfbehörden und Strafverfolgungsdienste, mit der gebotenen Sorgfalt und nach einem proaktiven Ansatz vorgehen sollten.

Die Ermittlungen und die Verfolgung sind eng miteinander verknüpft. Voraussetzung für die Effizienz dieser Phase ist entsprechend qualifiziertes Personal, die umfassende Kooperation von Verwaltungs- und Kontrollbehörden und die reibungslose Zusammenarbeit der Behörden. Von großer Bedeutung ist auch die Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Beteiligten auf der Ebene der EU und auf nationaler Ebene.

Die Wiedereinziehung von Mitteln und die Sanktionen sollten wirksam sein und von den zuständigen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden strikt umgesetzt werden.

Ziel dieser praktischen Leitlinien ist es, Folgendes bereitzustellen:

- eine in Einzelschritte gegliederte Methode für die Entwicklung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds;
- inhaltliche Basiskomponenten für die nationalen Betrugsbekämpfungsstrategien; und
- konkrete Komponenten, die auf den Erfahrungen der Mitgliedstaaten basieren.

Das Amt möchte den folgenden Experten für ihre Mitwirkung danken:

Verena Czaby	Österreich	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Mirjana Jurić Željka Knezić Joško-Mislav Međeral	Kroatien	Ministerium für Finanzen, Dienststelle für die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug
Panagiota Tsirka	Griechenland	Beihilfen und Zulagen der EU und des Landes, Abteilung für besondere Fälle, Hauptsitz der Behörde für die Verfolgung von Wirtschaftsverbrechen
Dávid Szeverényi	Ungarn	Nationale Zoll- und Steuerverwaltung, Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)
Aiva Avota	Lettland	Prüfstelle EU-Mittel, Finanzministerium / Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)
Antoine Dalli	Malta	Amt des Premierministers, Dienststelle für interne Prüfung und Ermittlung
Simona Stanca	Rumänien	Dienststelle für Betrugsbekämpfung, Rumänische Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)
Štefan Urbánek	Slowakische Republik	Amt der Slowakischen Republik, Abteilung für Kontrolle und Bekämpfung von Korruption, Zentrale Kontaktstelle für das OLAF

1. Rechtlicher Rahmen

Die Artikel 310 und 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sehen vor, dass die EU und die Mitgliedstaaten Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen bekämpfen. Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien zu koordinieren. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.

Laut Artikel 317 AEUV arbeiten die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die EU-Haushaltsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

In den auf den Gesamthaushaltsplan der EU anwendbaren Artikeln 30 bis 33 der Haushaltsordnung³ wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erläutert. Er beinhaltet die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit sowie einer effizienten und wirksamen internen Kontrolle.

In Artikel 59 Absatz 2 Buchstabe b der Haushaltsordnung wird den Mitgliedstaaten bei geteilter Mittelverwaltung die Hauptverantwortung dafür übertragen, Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten, um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, Transparenz und Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Zudem müssen sie gegenüber den Empfängern wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen verhängen, soweit dies im EU-Recht oder im einzelstaatlichen Recht vorgesehen ist.

Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/1995 vom 18. Dezember 1995 enthält die Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ sowie gemeinsame Vorschriften für die anwendbaren verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen.

Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/1996 vom 11. November 1996 betrifft Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, die die Kommission in den Mitgliedstaaten durchführt. Sie sieht vor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und sich abstimmen.

Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995 enthält eine Definition des Begriffs „Betrug“.⁴ In der

³ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

⁴ Das Übereinkommen wird zurzeit überarbeitet, um Änderungen des rechtlichen Rahmens zu berücksichtigen. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 sind gemeinsame Bestimmungen für die EU-Struktur- und Investitionsfonds für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 festgelegt. In Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c dieser Verordnung wird die Verpflichtung der Verwaltungsbehörden klargestellt, unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug zu treffen.

Die Anwendung verwaltungsrechtlicher Sanktionen unterliegt nationalem Recht; im nationalen Recht sind zudem die möglichen Strafverfahren und die Sanktionen festgelegt, die verhängt werden können. Einige Länder sehen in ihren nationalen Rechtsvorschriften vor, dass spezialisierte Stellen für die Ermittlungen zu potenziellen Betrugsfällen zu Lasten der finanziellen Interessen der EU und/oder für die Verfolgung derartiger Fälle eingerichtet bzw. mit diesen Aufgaben betraut werden müssen (z. B. die Dienststelle für Betrugsbekämpfung „DLAF“ in Rumänien).

2. Vorbereitung

Die Vorbereitungsphase zur Entwicklung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie ist von großer Bedeutung und sollte nicht vernachlässigt werden. Auf diesen wichtigen Teil des Prozesses sollten genügend Zeit und Ressourcen verwandt werden. Ziel der Vorbereitungsphase ist es, einen vollständigen Überblick darüber zu gewinnen, wie die Gesamtheit der im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds tätigen Beteiligten mit Betrug umgeht. Diese Bestandsaufnahme wird als Grundlage für die Entscheidungen über die Ziele, die Indikatoren und den zugehörigen Aktionsplan dienen.

2.1 Methodik

Die Vorbereitungsphase umfasst die folgenden beiden Schritte:

- Bestandsaufnahme der aktuellen Situation mit dem Ziel, die Stärken und die verbesserungsbedürftigen Bereiche der bestehenden nationalen Systeme und der eingeleiteten Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu ermitteln; und
- Bewertung des Betrugsrisikos.

Die Umsetzung erfolgt durch: 1. Analyse der Organisationsstruktur, der Beteiligten, der bereits bestehenden Maßnahmen und Verfahren; und 2. Durchführung einer Betrugsrisikobewertung.

Wer sollte die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie erarbeiten?

Die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds sollte von der benannten Stelle erarbeitet werden.

Diese Stelle sollte über Folgendes verfügen:

- einen umfassenden Überblick über den gesamten Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds sowie die zurzeit bestehenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene; und
- die Befugnis, das entsprechende Fachwissen aus den verschiedenen an der Verwaltung der EU-Mittel beteiligten und den für die Ermittlung und Verfolgung im Finanzbereich zuständigen Ministerien, Behörden und Dienststellen abzurufen.

Dies ist insbesondere für Mitgliedstaaten mit dezentraler Verwaltungsstruktur von entscheidender Bedeutung.

Die Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) könnte eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung und Überwachung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie übernehmen.

Die für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie zuständige Stelle sollte ein Team von Experten zusammenstellen, die das benötigte Fachwissen mitbringen können. Die von

diesem Team eingebrachten Fachkenntnisse und Erfahrungen sollten die verschiedenen Stufen des Zyklus der Betrugsbekämpfung abdecken können.

Die Vorbereitungsphase wird auf der Grundlage eines ständigen Dialogs mit Partnern und Beteiligten insbesondere in Ad-hoc-Arbeitsgruppen durchgeführt, die entsprechend dem festgestellten Bedarf eingerichtet werden.

Welche Behörden müssen eingebunden werden?

Alle für die Verwaltung und Durchführung, Bescheinigung, Prüfung, Ermittlung und Verfolgung sowie für die Verhängung von Sanktionen zuständigen Behörden sollten eingebunden werden.

Das Fachwissen der Beteiligten sollte die Gebiete Verwaltungs-, Kontroll- und Justizsystem abdecken. Sie sollten sich nach Möglichkeit rekrutieren aus:

- Verwaltungsbehörden,
- zwischengeschalteten Stellen,
- Bescheinigungsbehörden,
- Prüfbehörden,
- AFCOS,
- staatlichen oder parlamentarischen Kontrollinstanzen,
- Verwaltungsaufsichtsbehörden,
- Ermittlungsbehörden,
- Staatsanwaltschaften,
- Gerichten.

Außer den vorgenannten Stellen empfiehlt es sich, Organisationen einzubeziehen, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit aus EU-Mitteln finanzierten Projekten Überwachungs-, Aufsichts- oder Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, unter anderem:

- Wettbewerbsbehörden,
- Schiedsausschüsse für das öffentliche Auftragswesen,
- Steuerbehörden,
- Zollbehörden.

Das für das Verfahren zuständige Team sollte ein Arbeitsprogramm für die Entwicklung der Strategie innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens erstellen. Es sollte bestrebt sein, umfassende politische Unterstützung zu erhalten.

Welche politische Unterstützung ist erforderlich?

In Anbetracht des breiten Spektrums und der Vielzahl der beteiligten Gremien kann bzw. können die für die Erarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie zuständige/n Stelle/n die umfassende politische Unterstützung der Regierung benötigen.

2.2 Aktueller Stand der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen

Um die Situation bewerten zu können, müssen die folgenden Bereiche analysiert werden:

- Rechtsvorschriften;
- Organisation [z. B. nationale (zentrale oder dezentrale) oder lokale Organisation; Einschaltung eines Koordinators: Ja oder Nein; die Rolle der AFCOS];
- Verwaltung und Beteiligte;
- Verfahren (einschließlich bestehender Kontrollen);
- Mittel und Ressourcen [Personal und geeignete Instrumente, z. B. Informationstechnologie (IT), Dokumente, Leitlinien, Fortbildung und Kommunikation];
- Zusammenarbeit der zuständigen Behörden auf nationaler Ebene (Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit in bestimmten Fällen); und
- Zusammenarbeit auf EU-Ebene (mit der Kommission und mit anderen Mitgliedstaaten).

In diesen Bereichen sind jeweils die Stärken und Schwächen zu ermitteln sowie ihr Beitrag zu jeder der vier Stufen des Zyklus der Betrugsbekämpfung (Prävention, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung sowie Korrektur) und ihre Auswirkungen auf jede dieser Stufen zu berücksichtigen.

In dieser Phase ist es wichtig, nach den Gründen für die festgestellten Stärken und verbesserungsbedürftigen Bereiche zu forschen und sie zu untersuchen. Dies wird bei der Suche nach Lösungen helfen. Die Gründe sind zu suchen im:

- rechtlichen Umfeld,
- institutionellen Umfeld,
- wirtschaftlichen und sozialen Umfeld,
- politischen Umfeld.

Beispiel: Auszug aus der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie Maltas

„Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption haben ihre Ursache in Mängeln der formellen Vorschriften, die die Tätigkeit des öffentlichen Sektors regeln, (zumeist Rechtsvorschriften) sowie in Mängeln der informellen Vorschriften (Wertesysteme, Ethik und Moral). Die wichtigsten ursächlichen Faktoren sind:

- *Marktversagen,*
- *ungeeignete Regulierungsfunktionen der öffentlichen Verwaltung,*
- *ungeeignete Rechtsvorschriften,*
- *unwirksame und ineffiziente Umsetzung formeller Vorschriften,*
- *fehlende Durchsetzung und fehlende externe Überwachung,*
- *fehlende Kontrolle und Überwachung insbesondere interne Kontrollen,*

- *niedrige Standards in Kultur, Ethik, Moral und in den Wertesystemen der Gesellschaft.*"

2.2.1 Vorgehensweise

Für die Bewertung der aktuellen Situation kommen verschiedene Methoden in Betracht:

- ✓ Sammlung und Analyse von Dokumenten, Berichten und Daten (z. B. Rechtsvorschriften, Arbeitsunterlagen der Dienststellen, Verfahren, Methoden und Leitlinien); und
- ✓ Durchführung von Online-Umfragen per Fragebogen und Erhebungen, direkte Kontaktaufnahme zu Beteiligten, Durchführung von Befragungen (persönlichen oder telefonischen Befragungen, Befragungen per Skype oder ähnlichem) und Diskussionen mit Experten (z. B. in Arbeitsgruppen).

Die Ergebnisse können durch die Nutzung mehrerer verschiedener Informationsquellen untermauert werden.

2.2.2 Gegenstand und Grund der Analyse

In diesem Verfahrensschritt sollen bestehende Lücken festgestellt werden; diese treten im Zuge der Ermittlung der Stärken und der verbesserungsbedürftigen Bereiche zutage. Deshalb ist es wichtig, die Situation durch einen Vergleich mit bewährten Verfahrensweisen für die einzelnen Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus zu bewerten.

A) Prävention

Prävention ist für die Betrugsbekämpfung von entscheidender Bedeutung. Betrug zu verhüten, ist einfacher und wirtschaftlicher, als Korrekturen vorzunehmen. Deshalb sollten sich die Mitgliedstaaten besonders dafür einsetzen, Vorbeugungsmaßnahmen zu entwickeln und durchzuführen.

Ein solides und wirksam umgesetztes Verwaltungs- und Kontrollsystem ist für die Vorbeugung gegen Betrug wesentlich. Ein solches System kann das Betrugsrisiko spürbar mindern, jedoch nicht vollständig beseitigen.

Die Analyse von Präventionsmaßnahmen und -techniken sollte folgende Elemente umfassen:

- ✓ Bewertung der Effizienz der bereits eingeführten Präventionsmaßnahmen und -techniken;
- ✓ Vorschläge für die Berichtigung, Anpassung oder Rücknahme bestehender Maßnahmen bzw. für die Einführung neuer Maßnahmen;

- ✓ bessere Kenntnisse über den Grad des öffentlichen Bewusstseins für Betrug im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds; und
- ✓ bessere Kenntnisse über das Niveau der ethischen Kultur von Bediensteten der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Betrug im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds.

Die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen hängt davon ab, ob solide Rahmenbedingungen für ihre Durchführung geschaffen wurden. Diese beinhalten unter anderem:

- ✓ betrugssichere Rechtsvorschriften;⁵
- ✓ eine Politik der Transparenz, unterstützt durch umfassende Kommunikation zur Sensibilisierung der Bevölkerung;
- ✓ ein striktes internes Kontrollsystem;
- ✓ hohe ethische Standards bei den Bediensteten, die mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU befasst sind (Wird klar und für Beobachter erkennbar zum Ausdruck gebracht, dass sich die Bediensteten um die Einhaltung hoher ethischer Standards bemühen? Liegt ein spezielles eindeutiges Dokument vor, z. B. ein Verhaltenskodex, in dem das Problem von Interessenkonflikten behandelt wird?);
- ✓ eine überzeugende Personalpolitik (Bemühungen um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Personalfluktuation (mit dem Ziel, erfahrene Mitarbeiter zu halten) und der gebotenen Mobilität (zur Minderung des Risikos von Interessenkonflikten usw.);
- ✓ ein strukturiertes, praktisches und zielgerichtetes Betrugsrisikomanagement;
- ✓ eine Strategie zur Fortbildung auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung; und
- ✓ eine enge Zusammenarbeit der Stellen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene.

Beispiel: Zusammenarbeit der Behörden in Kroatien

Das Verwaltungsverfahrensgesetz⁶ schreibt vor, dass sich alle Institutionen am wechselseitigen Informationsaustausch beteiligen und sich bei der Ausführung ihrer

⁵ Siehe Mitteilung der Kommission über Betrugsbekämpfung, KOM(2000) 358 endgültig vom 28. Juni 2000, insbesondere Ziffer 1.1: „Damit eine Politik zum Schutz der finanziellen Interessen und öffentlichen Mittel auf Dauer wirksam ist, muss sie auf einer klaren, leicht anwendbaren Rechtsordnung beruhen, die Vorschriften für ein effizienteres Finanzmanagement und eine wirksame Kontrolle der Gemeinschaftspolitiken enthält. Diese Vorschriften müssen abschreckend genug sein, um rechtswidrige Handlungen weitestgehend zu unterbinden.“

⁶ Der interinstitutionelle Informationsaustausch ist in Artikel 26 des Gesetzes über Verwaltungsverfahren (OG 47/09) geregelt.

Aufgaben unterstützen; darüber hinaus können zwei oder mehr Stellen eine Vereinbarung zur Verwaltungszusammenarbeit eingehen. In einer solchen Vereinbarung ist detailliert dargelegt, wie und wann Informationen ausgetauscht werden sollen, unter Angabe z. B. der Fristen für ihre Übermittlung; welche Informationen ausgetauscht werden können; welche Sanktionen möglicherweise verhängt werden, falls die Institution die Übermittlung von Informationen ablehnt, und in welcher Form die Informationen zu übermitteln sind, z. B. in gedruckter Form oder per E-Mail.

B) Aufdeckung

Die Mitgliedstaaten sollten alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um Unregelmäßigkeiten (einschließlich Betrugsverdacht) aufzudecken; sie sollten geeignete Maßnahmen zur Berichtigung der Situation und zur Verhängung von Sanktionen ergreifen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die nationalen Behörden in vollem Umfang Gebrauch von den ihnen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten zur Verfügung stehenden Instrumenten und personellen Ressourcen machen.

Die Analyse der Maßnahmen und Techniken zur Aufdeckung sollte Folgendes umfassen:

- ✓ Bestandsaufnahme der bestehenden internen und externen Kontrollsysteme;
- ✓ Prüfung, ob ein Verfahren zur Meldung von Missständen vorhanden ist, und Bewertung seiner Wirksamkeit;
- ✓ Prüfung, ob die Informationen nach Aufdeckung von Betrugsverdachtsfällen über die richtigen Kanäle und wirksam weitergeleitet werden;
- ✓ Klärung der Modalitäten des Verfahrens für die Meldung von Unregelmäßigkeiten und Betrug auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene sowie Prüfung, ob die Mitarbeiter Kenntnis von diesen Verfahren haben; und
- ✓ Feststellung, wer für die Kontrolle der Qualität der Berichte zuständig ist (AFCOS oder eine andere nationale Stelle).

Die Wirksamkeit von Aufdeckungsmaßnahmen hängt davon ab, ob wirksame Verwaltungsverfahren eingeführt wurden, z. B.:

- ✓ fundierte, klare Verfahren für den Umgang mit Betrugsverdachtsfällen und um sicherzustellen, dass die entsprechenden Informationen zügig an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden;
- ✓ klare Politik für die Meldung von Missständen, die den Schutz des Meldenden gewährleistet;
- ✓ Nutzung von Instrumenten zur Betrugaufdeckung durch die Mitarbeiter;
- ✓ Fortbildung; und
- ✓ wirksames und effizientes Verfahren für die Berichterstattung.

Meldung und Analyse von Unregelmäßigkeiten: ein nützliches Instrument

Gemäß den EU-Berichtspflichten⁷ müssen die Mitgliedstaaten die Kommission (das OLAF) über das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System, IMS) regelmäßig über Unregelmäßigkeiten und Betrugsverdachtsfälle unterrichten.

Dies ist sowohl für die Kommission (das OLAF) als auch für die Mitgliedstaaten äußerst wichtig, weil sie auf diese Weise die Arten von Unregelmäßigkeiten und Betrug, die Betrugsmuster, das Ausmaß der Betrugsfälle, die bei der Aufdeckung angewandten Methoden usw. besser verstehen lernen können.

Dieses Meldesystem leistet nützliche Dienste bei der Ermittlung der betrugsanfälligsten Bereiche, so dass geeignete Maßnahmen zur Risikobegrenzung ergriffen werden können. Es kann zudem die Mitarbeiter zu erhöhter Wachsamkeit gegenüber Betrug anhalten.

C) Ermittlung und Verfolgung

Im Mittelpunkt der Analyse der Maßnahmen und Techniken, die bei der Ermittlung und Verfolgung eingesetzt werden, sollten Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU im Bereich der europäischen Struktur- und Investitionsfonds stehen. Diese Analyse umfasst Folgendes:

- ✓ Bewertung der rechtlichen und organisatorischen Vorschriften sowie der Verfahrensvorschriften für verwaltungs- und/oder strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung; und
- ✓ Bewertung des Informationsflusses/-austauschs zwischen den beteiligten Behörden im Hinblick auf den reibungslosen Ablauf und die Qualität.

Die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Ermittlung und Verfolgung hängt davon ab, ob wirksame Verwaltungsstrukturen und -systeme geschaffen wurden, insbesondere:

- ✓ klare und wirksame Vorschriften für den Informationsaustausch zwischen den relevanten Verwaltungs- und Justizbehörden;
- ✓ wirksame und ordnungsgemäße Zusammenarbeit zwischen den relevanten Verwaltungs- und Justizbehörden;
- ✓ Spezialisierung von Ermittlern und Strafverfolgungsbeamten im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds; und
- ✓ Weiterbildung auf diesem Gebiet.

D) Korrektur

⁷ Beispielsweise gemäß Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Die Mitgliedstaaten sollten in Fällen von Betrug, Korruption oder sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU Verurteilungen anstreben und sich in demselben Maße einsetzen, wie sie es tun würden, wenn es um ihre nationalen Interessen gehen würde. Um potenzielle Betrüger abzuschrecken, ist es von zentraler Bedeutung, dass Sanktionen verhängt werden und bekannt gemacht werden.

Die Analyse von Maßnahmen und Techniken zur Korrektur sollte Folgendes beinhalten:

- ✓ Bewertung der rechtlichen und organisatorischen Vorschriften sowie der Verfahrensvorschriften für verwaltungs- und/oder strafrechtliche Sanktionen;
- ✓ Bewertung des abschreckenden Effekts der verhängten Strafen.

Die Wirksamkeit von Korrekturmaßnahmen hängt davon ab, ob wirksame Verwaltungsstrukturen und -systeme geschaffen wurden, insbesondere:

- ✓ ein System wirksamer, abschreckender und verhältnismäßiger Verwaltungsstrafen und/oder gerichtlicher Strafen, die über die finanzielle Wiedergutmachung, die im Falle einer Unregelmäßigkeit geleistet werden muss, hinausgehen;
- ✓ klare Benennung der Behörden, die für die ordnungsgemäße Vollstreckung der Strafen und die Einhaltung der festgelegten Pflichten zuständig sind;
- ✓ effiziente und wirksame Systeme für die Wiedereinziehung von Mitteln;
- ✓ statistische Überwachung; und
- ✓ Fortbildung, Seminare, praktische Instrumente und Handbücher.

2.3 Bewertung des Betrugsrisikos

Bei der Durchführung der Betrugsrisikobewertung mit dem Ziel, eine Betrugsbekämpfungsstrategie für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu entwickeln, sollten die nationalen Besonderheiten der Strategie berücksichtigt werden. Hierbei ist zwischen einem hohen Detailgrad der Bewertung aller Prozesse und Verfahren der operativen Ebene im Hinblick auf das jeweilige Betrugsrisiko und einem allgemeineren Ansatz abzuwägen. Während sich eine detaillierte Untersuchung für die Entwicklung einer Strategie auf regionaler oder sektoraler Ebene empfiehlt, sollte bei der Festlegung nationaler Ziele ein allgemeinerer Ansatz zugrunde gelegt werden.

Eine vernünftige Abwägung sollte mit gesundem Menschenverstand und, wenn nötig, durch Anpassung der Details des Prozesses der Betrugsrisikobewertung möglich sein.

Durchführung der Betrugsrisikobewertung

Die Vorgehensweise kann von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein und hängt von folgenden Faktoren ab:

- Größe des Landes;

- Grad der Dezentralisierung;
- Art der Einrichtungen, die mit der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds beauftragt sind; und
- Struktur von Verwaltung und/oder Justiz.

2.3.1. Allgemeines zur Durchführung einer Betrugsrisikobewertung

Bei der Ermittlung potenzieller Betrugsrisiken sollten die folgenden Aspekte beachtet werden:

1. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person betrügerische Handlungen verübt, ist unter den folgenden Bedingungen gegeben:⁸
 - Sie hat die Gelegenheit. Sie befindet sich z. B. am richtigen Ort bzw. in der richtigen Position, und die Umstände sind günstig; die in dem betreffenden Sektor eingerichteten Verfahren sind nicht eindeutig oder leicht zu umgehen; usw.
 - Sie hat die Motivation. Sie hat Probleme mit ihren Vorgesetzten am Arbeitsplatz oder in der Familie, oder sie befindet sich in finanziellen Schwierigkeiten.
 - Sie kann ihre Handlungen rechtfertigen. Sie rechtfertigt ihr Tun möglicherweise mit ihrer Verärgerung über ihren Arbeitgeber (wenn sie z. B. bei der Beförderung übergangen wurde; wenn sie weiß, dass Kollegen an Betrügereien beteiligt sind, und wenn Führungskräfte kein gutes Beispiel geben).
 - Sie hat Grund zu der Annahme, dass die Wahrscheinlichkeit, entdeckt bzw. bestraft zu werden, sehr gering ist.

2. Bewertung des Betrugsrisikos

Bei der Bewertung des Betrugsrisikos geht es insbesondere darum, Hinweise auf das Vorhandensein von Anreiz, Druck oder Gelegenheit zu erkennen, der/die dazu führt, dass Personen in Betrügereien oder andere Unregelmäßigkeiten hineingezogen werden, und Situationen zu erkennen, die Auslöser für Unregelmäßigkeiten und Betrügereien sein können. Die Bewertung der Betrugswahrscheinlichkeit sollte auf der Grundlage eines äußerst konservativen Ansatzes und unter Beachtung des „Null-Toleranz-Prinzips“ erfolgen.

2.3.2. Wahl der Methodik für die Betrugsrisikobewertung

Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, die, wie bereits erwähnt, für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 gilt, müssen Verwaltungsbehörden eine Betrugsrisikobewertung vornehmen. Sie können hierfür auf die von der Kommission für

⁸ Nach der von Donald R. Cressey in seiner Studie „*Other People's Money*“ (Montclair: Patterson Smith, 1973) entwickelten Theorie vom Betrugs-Dreieck (S. 30).

den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verfassten Leitlinien für die Bewertung des Betrugsrisikos und für wirksame und verhältnismäßige Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zurückgreifen⁹ oder eine andere Methodik anwenden. Unabhängig von der gewählten Methodik ist die Betrugsrisikobewertung mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Gesamtheit der Tätigkeitsbereiche, sektoralen Mittel und Finanzierungsinstrumente (z. B. Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe, für die Bewilligung von Zuschüssen und die Ausschreibung/Vergabe von Aufträgen zur technischen Unterstützung) erfasst wird.

Die Ergebnisse der Betrugsrisikobewertung sollten der für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie zuständigen Stelle als Anknüpfungspunkte dienen. Ad-hoc-Workshops mit den Verwaltungs- und Kontrollbehörden könnten für die Bewertung und Anpassung der gemeinsamen Arbeiten organisiert werden. Mit diesen Behörden sollte erörtert werden, ob bestimmte Betrugsrisiken gegenüber anderen Vorrang haben sollten.

Die Vergabe der Betrugsrisikobewertung an externe Auftragnehmer ist nicht zu empfehlen, da diese Aufgabe eine gute Kenntnis des bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie der Kategorien von Begünstigten, die Mittel aus den Programmen beziehen, voraussetzt.

2.3.3 Mindestvoraussetzungen einer guten Methodik

Unabhängig von der jeweils gewählten Methodik sollten mindestens die folgenden drei Schritte durchgeführt werden:

- a) Ermittlung der Betrugsrisiken

- b) Bewertung der Betrugsrisiken unter Berücksichtigung der bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Risikobegrenzung

Diese Bewertung stützt sich auf die nachstehenden beiden Indikatoren:

- Wahrscheinlichkeit von Betrugsfällen; und
- Auswirkungen dieses Betrugs im Falle des Eintretens.

Im Anhang 1 zu den vorgenannten Leitlinien zur Bewertung des Betrugsrisikos befindet sich ein Schema, das hierbei verwendet werden kann. Ein anderes Beispiel für ein solches Schema ist im Folgenden abgebildet.

Die Wahrscheinlichkeit, dass Betrug verübt wird, kann wie folgt bewertet werden:

Bewertung	Wahrscheinlichkeit	Erklärung
1	Gering	Die Betrugswahrscheinlichkeit liegt bei nahezu Null

⁹ Expertengruppe für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EGESIF), *Guidance note on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures*, 14-0021-00, vom 16. Juni 2014.

		bzw. ist äußerst gering; in der Vergangenheit hat es nur einige wenige derartige Betrugsfälle gegeben.
2	Mittel	Es besteht ein gewisses Betrugsrisiko. Diese Schlussfolgerung lässt sich durch ähnliche Fälle aus der Vergangenheit belegen. Ein gewisses Bewusstsein für diese Situationen ist vorhanden.
3	Hoch	Es besteht ein hohes Betrugsrisiko. Diese Schlussfolgerung lässt sich durch die Tatsache belegen, dass derartige Betrugsfälle in der Vergangenheit wiederholt und häufig verübt wurden. Diese Situationen sind bekannt.

Die Auswirkungen des Betrugs, wenn er verübt werden sollte, können wie folgt bewertet werden:

Bewertung	Auswirkung	Erklärung
1	Gering	Im Betrugsfall würden die geplanten oder laufenden Aufgaben und Aktivitäten nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt, und der Einsatz zusätzlicher Ressourcen wäre nicht erforderlich.
2	Mittel	Im Betrugsfall würden sich deutliche Nachteile für die laufenden Aktivitäten ergeben, und die Zuteilung zusätzlicher Ressourcen könnte erforderlich werden, um sicherzustellen, dass die Ziele dieser Aktivitäten erreicht werden.
3	Hoch	Im Betrugsfall würden sich deutliche Nachteile für die laufenden Aktivitäten ergeben, und die Zuteilung zusätzlicher Ressourcen wäre in erheblichem Umfang erforderlich, um sicherzustellen, dass die Ziele der Aktivitäten erreicht werden. Diese Kategorie umfasst auch Fälle, in denen die Ziele trotz zusätzlicher Ressourcen nicht mehr erreicht werden könnten.

c) Einstufung der Betrugsrisiken

Bei diesem Schritt werden die Betrugsrisiken auf der Grundlage der Gesamtrisikolage und der Risikoarten in eine Rangfolge gebracht. Die wichtigsten Betrugsrisiken sollten vorrangig in Angriff genommen werden.

2.3.4 Instrumente für die Bewertung des Betrugsrisikos

Die Betrugsrisiken können aufgrund der Erfahrungen mit zurückliegenden Betrugsfällen im Bereich der Struktur- und Kohäsionsfonds sowie auf der Grundlage von bekannten und häufig wiederkehrenden Betrugsmethoden ermittelt und bewertet werden. Für eine Klassifizierung der potenziellen Betrugsfälle kommen folgende Aspekte in Betracht: Programm- oder Vertragsart; Vertragswert; Projektdauer; Projektphase, in der Betrug verübt wird; Art der Aktivität, die durch das Projekt finanziert wird; geografische Region oder Art von Begünstigten oder Betrugsmuster. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, die Bereiche mit dem höchsten Betrugsrisiko festzustellen.

Dokumentation

Den Mitgliedstaaten steht ein breites Spektrum von Unterlagen zur Verfügung, die jedes Jahr auf nationaler und internationaler Ebene erarbeitet werden. OECD, Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Europäische Kommission und Europäisches Parlament bringen eine Vielzahl von Berichten heraus, die für die Mitgliedstaaten von Nutzen sein können.

Im Folgenden können einige aktuelle Dokumente angeführt werden, die von Interesse sein könnten:

- Jahresberichte der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU;
- spezifische Dokumente, wie Listen mit Warnsignalen¹⁰, Leitlinien zu Interessenkonflikten und gefälschten Dokumenten;
- OLAF-Kompodium: Kompodium anonymisierter Fälle. Strukturpolitische Maßnahmen, 2011;
- Prüfberichte der Prüfer der Kommission;
- Prüfberichte des Europäischen Rechnungshofs;
- Prüfberichte der nationalen Prüfbehörden;
- Berichte der EU, z. B. EU-Bericht über die Korruptionsbekämpfung; und
- Studie von Price Waterhouse Coopers zu den Kosten der Korruption im öffentlichen Auftragswesen.

IT-Instrumente

Heute können IT-Instrumente als nützliche Hilfsmittel zur Analyse der wichtigsten Betrugsmuster und der Bereiche mit dem höchsten Betrugsrisiko eingesetzt werden. Gegebenenfalls sollten auch Datenbank, Datengewinnung und Instrumente zur Risikobewertung intensiv genutzt werden.

Das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) ist die größte Betrugsdatenbank in Europa und kann für die Betrugsanalyse verwendet werden.

Mit ARACHNE hat die Kommission ein spezielles Instrument zur Risikobewertung entwickelt, das bei der Ermittlung von Bereichen (Vorhaben, Projekten, Begünstigten und

¹⁰ Ein Warnsignal ist ein Indikator für potenziellen Betrug, potenzielle Korruption usw. Dieses Signal zeigt etwas Ungewöhnliches an, das eventuell näher untersucht werden muss.

Verträgen oder Vertragsnehmern) hilft, die mit einem höheren Risiko verbunden sind, dem sich die Behörden der Mitgliedstaaten mit besonderer Aufmerksamkeit widmen sollten. ARACHNE wird allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, die sich zum Einsatz dieses Instruments entschlossen haben. Die Mitgliedstaaten könnten auch selbst ähnliche Instrumente entwickelt haben.

Sonstige Informationsquellen

Die Nutzung folgender wichtiger Quellen könnte noch in Erwägung gezogen werden:

- Fragebögen, Workshops und Zusammenkünfte mit Verwaltungsmitarbeitern und anderen Angestellten; sowie
- Seminare, Konferenzen und Veranstaltungen zur Förderung des Austauschs über bewährte Verfahrensweisen auf nationaler oder internationaler Ebene.

3. Ausarbeitung: Festlegung der Ziele der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und der Indikatoren für die Messung der Ergebnisse ihrer Umsetzung

Die Ziele der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie bilden den Fahrplan für den Mitgliedstaat, an dem er sich in den nächsten Jahren bei seinem Vorgehen gegen Betrug im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds orientiert. Ergänzend müssen geeignete Indikatoren hinzukommen, die eine umfassende und wirksame Überwachung der Umsetzung der Strategie und die Bewertung ihrer Wirksamkeit ermöglichen.

3.1 Festlegung der Ziele

Die Ziele sollten in einer direkten und logischen Beziehung zu den Ergebnissen der in der Vorbereitungsphase durchgeführten Bestandsaufnahme und Betrugsrisikobewertung stehen. Sie sollten zudem die übergeordneten nationalen Prioritäten berücksichtigen, die der Mitgliedstaat für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die Betrugsbekämpfung gesetzt hat. Dies bedeutet, dass die Ziele auf einer eventuell bereits vorhandenen nationalen Strategie für die Bekämpfung von Betrug oder Korruption aufbauen oder zumindest an eine solche Strategie anknüpfen sollten. Nicht zuletzt sollte auch auf die Übereinstimmung mit Empfehlungen der EU geachtet werden.

3.1.1 Merkmale der Ziele

Nach dem Prinzip „SMART“ (**S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic and **R**elevant and **T**ime-bound) sollten die Ziele konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen sein.

Sie sollten zahlenmäßig begrenzt sein, um die Wirksamkeit der Umsetzung und Überwachung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie nicht zu beeinträchtigen. In den Zielen sollten die Prioritäten des Mitgliedstaats für die Betrugsbekämpfung im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds klar benannt und aufgezeigt werden. Die Ziele sollten sich an den verfügbaren Mitteln orientieren und unter diesem Gesichtspunkt realistisch sein.

Die einzelnen Ziele sollten dynamisch formuliert sein, wobei der einzuschlagende Weg klar erkennbar sein sollte. „Aufbau von Kapazitäten“ ist beispielsweise keine aussagekräftige Formulierung. Die Beschreibung „Stärkung der Verwaltungskapazität mit dem Ziel, besser gegen Betrug zum Nachteil des EU-Haushalts und des nationalen Haushalts vorgehen zu können“ hingegen ist deutlicher.

Die Ziele sollten alle Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus abdecken. Es ist wichtig, jede einzelne Stufe, d. h. Vorbeugung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung sowie Wiedereinziehung von Mitteln und Sanktionen, zu berücksichtigen.

Die verschiedenen Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus stehen nicht unverbunden nebeneinander. Vielmehr sind sie eng ineinander verzahnt. Es ist daher genauso wichtig, für einen guten Informationsfluss und eine gute Zusammenarbeit zwischen den Stellen, die für die verschiedenen Phasen zuständig sind, zu sorgen, wie, sich den einzelnen Phasen selbst zu widmen. Voraussetzungen für effiziente Ermittlungen sind die zügige Übermittlung wesentlicher Informationen und die umfassende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsstellen und den Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörden vor, während und nach den Ermittlungen. Dies ermöglicht auch den Verwaltungsbehörden, die richtigen Entscheidungen hinsichtlich der Überwachung bestimmter Fälle zu treffen, insbesondere was Vorsichtsmaßnahmen wie die Nichtfreigabe oder Aussetzung von Zahlungen anbelangt. Wie die Wiedereinziehung von Mitteln haben schließlich ein proaktiver Ansatz und die Relevanz der eingeleiteten Maßnahmen entschieden abschreckende Wirkung.

3.1.2. Geltungsdauer der Strategie

Für den Zeitraum, in dem die Strategie Geltung haben soll, gibt es zwei Optionen.

Die erste besteht darin, die Strategie direkt mit den operativen Programmen zu verbinden. Der nächste mehrjährige Finanzrahmen deckt die Jahre 2014 bis 2020 ab. Es könnte sinnvoll sein, für die Geltungsdauer der Strategie den Zeitraum zu übernehmen, in dem die operativen Programme durchgeführt werden. Dementsprechend würde die Strategie bis zum Abschluss der operativen Programme 2014-2020 gelten. Bei dieser Option müssten auch die operativen Programme für den Zeitraum 2007-2013 berücksichtigt werden und die Ziele ebenfalls auf diese Programme anwendbar sein.

Die zweite Option sieht vor, die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds als allgemeine Strategie zu betrachten, die unabhängig von dem mehrjährigen Finanzrahmen für die EU-Struktur- und Investitionsfonds gilt. Dies bedeutet, dass die Dauer der nationalen Strategie losgelöst von der Geltungsdauer des mehrjährigen Finanzrahmens festzulegen ist. Dessen ungeachtet müsste eine Strategie für das mittel- bis langfristige Leitbild eines Bereichs auf eine Dauer von mindestens vier bis fünf Jahren angelegt sein.

Beispiele für Ziele

1. Sicherstellung eines betrugssicheren Umfelds für die EU-Struktur- und Investitionsfonds (Schaffung eines angemessenen Rechtsrahmens)
2. Förderung der Betrugsvorbeugung in der Öffentlichkeit und bei Mitarbeitern, die an der Durchführung der EU-Struktur- und Investitionsfonds mitwirken
3. Maximierung der Wirksamkeit von Kontrollen

3.2 Festlegung der Indikatoren

Indikatoren sind wesentliche Bestandteile der Betrugsbekämpfungsstrategie, weil sie eine Messung des Fortschritts auf dem Weg zur Zielerreichung ermöglichen. Sie werden für

die Berichterstattung über die Strategie herangezogen und helfen dabei, die Auswirkungen der Strategieumsetzung zu bewerten.

Es gibt quantitative und qualitative Indikatoren.

Beispiele für quantitative Indikatoren:

- eine Zahl, z. B. die Zahl der Vereinbarungen über Zusammenarbeit, die zwischen zuständigen Behörden (wie Prüf- und Justizbehörden) getroffen wurden;
- ein Prozentsatz, der die Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt widerspiegelt, z. B. das Verhältnis zwischen der Zahl der Fortbildungseinheiten und der Zahl der Teilnehmer, nach Programm und für ein bestimmtes Jahr; oder
- ein Prozentsatz, der die erzielten Fortschritte anzeigt, z. B. $[(BF(\text{Jahr } N) - BF(\text{Jahr } N-1)) / BF(\text{Jahr } N-1)] * 100$ (wobei BF = Zahl der Betrugsverdachtsfälle, die die Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörden den Justizbehörden übergeben haben).

Beispiele für qualitative Indikatoren:

- eine Aussage mit der Antwortmöglichkeit „Ja“ oder „Nein“: z. B. Vorhandensein eines Ethikkodex — „Ja“; oder
- eine Bewertung des Grads der Einhaltung der Regeln in einem bestimmten Bereich anhand einer Skala (hoch, mittel, gering).

Ein qualitativer Indikator kann gegenüber einem quantitativen Indikator als subjektiver angesehen werden. Er kann aber im Vergleich zu einem quantitativen Ziel auch eine größere Relevanz und Aussagekraft besitzen. Zudem ist zu beachten, dass die Indikatoren nicht als isolierte Einzelinformationen, sondern unter gleichzeitiger Betrachtung des Kontextes und der übrigen Indikatoren analysiert und kommentiert werden sollten.

Die Indikatoren sollten leicht zu bestimmen und/oder zu berechnen sein. Ihre Bestimmung sollte somit keinen hohen Aufwand erfordern, sondern sich auf bestehende und zuverlässige Quellen (unter anderem auf bestehende Datenbanken zur Erfassung der Teilnehmer an Fortbildungseinheiten oder zur Erfassung gemeldeter Betrugsfälle, wie z. B. das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten) stützen, die eine problemlose und rasche Gewinnung der wichtigsten Informationen ermöglichen. Sie sollten zudem leicht überprüfbar sein, um vollständige Transparenz sicherzustellen und auf diese Weise das Vertrauen der Bevölkerung zu wahren.

Im Hinblick auf die Bewertung der Wirksamkeit der Strategieumsetzung ist es von entscheidender Bedeutung, die Indikatoren sorgfältig zu wählen, und, soweit erforderlich, zu aktualisieren und zu überarbeiten.

Beispiele für Indikatoren

Ziele	Indikatoren
Sicherstellung eines betrugssicheren Umfelds für die EU-Struktur- und Investitionsfonds	Zahl der Änderungen von Vorschriften pro Jahr
Maximierung der Effizienz der Kontrollen	Durchschnittlicher Betrag, der pro Kontrolle wiedereingezogen wurde
Erhöhung der Wirksamkeit der Strafverfolgung von Fällen im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds	Zahl der Strafverfolgungsbeamten, die in der Betrugsbekämpfung im Bereich der EU-Struktur und Investitionsfonds fortgebildet wurden

4. Aufstellung des Aktionsplans

Zusammen mit der Betrugsbekämpfungsstrategie sollte ein detaillierter Aktionsplan zur Umsetzung der Ziele in Aktionen erarbeitet werden. Mit dieser Aufgabe sollte die für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie zuständige Stelle befasst werden, die sich dabei von dem von ihr eingesetzten Expertenteam (siehe Ziffer 2.1, S. 14) unterstützen lässt. In dieser Phase gewinnen Kosten-Nutzen-Erwägungen und die Verfügbarkeit von Humanressourcen eine entscheidende Bedeutung. Die Bemühungen sollten sich in erster Linie auf die als Prioritäten eingestuften Maßnahmen konzentrieren. Einen klaren Überblick über die Prioritäten sollten die Ergebnisse der Bestandsaufnahme und der Betrugsrisikobewertung ermöglicht haben.

Die Mitgliedstaaten verfügen über ein breites Spektrum an Instrumenten für die Entwicklung von wirksamen und effizienten Aktionen. Ein Tätigwerden in folgenden Bereichen sollte in Betracht gezogen werden:

- Vorschläge für Rechtsvorschriften,
- Organisation,
- Verwaltung,
- Verfahren,
- Mittel und Ressourcen,
- Zusammenarbeit der zuständigen Behörden auf nationaler Ebene,
- Zusammenarbeit auf EU-Ebene (mit der Kommission und mit anderen Mitgliedstaaten).

Der Aktionsplan basiert auf den ermittelten **Prioritäten** und den zugehörigen Zielen. In dem Aktionsplan wird den zuständigen Behörden die Verantwortung für die Durchführung der vorrangigen Maßnahmen und die hiermit verbundene Überwachung übertragen. Aus den Prioritäten sollte hervorgehen, in welchen Bereichen die Strategie hauptsächlich zur Verbesserung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen beitragen kann. Ferner sollten in dem Aktionsplan Zuständigkeiten an einzelne Beteiligte oder AFCOS-Partner im Mitgliedstaat übertragen werden, die dabei gegebenenfalls von anderen Partnern, z. B. den EU-Institutionen und/oder nationalen Instituten, unterstützt werden.

Der Aktionsplan sollte spezifische **Aufgaben** umfassen sowie Angaben dazu, welchen Stellen sie zugewiesen werden und bis wann die Ziele erreicht sein müssen. Die Aufgaben sollten nach denselben Gesichtspunkten unterteilt werden, nach denen die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds aufgebaut ist.

Bei jeder Aufgabe sollte es darum gehen, Synergieeffekte herbeizuführen und einen integrierten Ansatz zu fördern. Im Zusammenhang mit dem Aktionsplan beispielsweise sollte berücksichtigt werden, dass die europäischen Struktur- und Investitionsfonds dazu verwendet werden, die Lebensbedingungen der Menschen in der EU zu verbessern sowie

Wachstum und Beschäftigung sicherzustellen. Dieses Ziel wird durch die missbräuchliche Verwendung der hierfür bereitstehenden Haushaltsmittel gefährdet.

Einzelne Aktionen können eventuell in Form von Projekten durchgeführt werden, um die in der Betrugsbekämpfungsstrategie für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds festgelegten Ziele zu erreichen.

In den Mitgliedstaaten sollte für die Durchführung der Betrugsbekämpfungsstrategie für die EU-Struktur- und Investitionsfonds und die Umsetzung des zugehörigen Aktionsplans ein strukturiertes Behördennetzwerk geknüpft werden. Aufgabe solcher Netzwerke ist es sicherzustellen, dass Strategie und Aktionsplan systematisch umgesetzt, bewertet und überwacht werden sowie, wenn nötig, aktualisiert und überarbeitet werden.

Mögliche Rolle der Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung

In Abhängigkeit von der Organisationsstruktur der einzelnen Mitgliedstaaten könnte die jeweilige nationale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) beauftragt werden, die Umsetzung des Aktionsplans zu überwachen.

Die AFCOS könnte jährlich einen Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans vorlegen (der jeweils den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember abdeckt). Ferner könnte sie nach Ablauf von zwei Jahren eine Überprüfung des Aktionsplans vornehmen und sich dabei an der Vorgehensweise orientieren, die für die Ausarbeitung des Plans selbst gewählt wurde.

Beispiele für mögliche Maßnahmen:

- Einführung einer Strategie für die Meldung von Missständen;
- Intensivierung von Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden insbesondere zum Austausch von Erkenntnissen über Betrugsmethoden;
- Verstärkung von Rechtsvorschriften und Methodikleitlinien;
- Schärfung des öffentlichen Bewusstseins;
- Einführung eines Verfahrens für den Umgang mit aufgedeckten Unregelmäßigkeiten und Betrugsverdachtsfällen im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds;
- Entwicklung der Kapazitäten für die Datengewinnung und von Instrumenten zur Risikobewertung, die die Ermittlung von Risikofaktoren auf der Ebene einzelner Projekte unterstützen;
- Intensivierung der Zusammenarbeit der staatlichen Verwaltungsstellen, die mit der öffentlichen Auftragsvergabe und der Wettbewerbskontrolle befasst sind;

- Verbesserung der Integrität des öffentlichen Auftragswesens und Vorbeugung gegen Interessenkonflikte im öffentlichen Auftragswesen;
- Erstellung eines Handbuchs für Bedienstete, die im öffentlichen Auftragswesen tätig sind, mit Anleitungen für ihre Aufgabe bei der Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption im Bereich der EU-Struktur- und Investitionsfonds; und
- Intensivierung des Erfahrungsaustauschs zwischen den nationalen Behörden und europäischen Partnern (OLAF, zuständige Generaldirektionen der Kommission, andere Mitgliedstaaten).

5. Bewertung und Aktualisierung der Strategie

Die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie sollte als dynamisches Dokument angelegt sein und kontinuierlich angepasst und aktualisiert werden, um den wichtigsten strukturellen und/oder organisatorischen Veränderungen sowie den festgestellten Trends bei den Betrugsmethoden Rechnung zu tragen.

Deshalb sind regelmäßige Bewertungen notwendig, um sicherzustellen, dass sich die eingeleiteten Maßnahmen auf dem richtigen Weg befinden und die Ziele fristgemäß erreicht werden. Die Bewertung hilft dabei zu bestimmen, wie weit die Zielerreichung gediehen ist, ob sich der bislang verfolgte Ansatz bewährt hat und ob es notwendig ist, **die Strategie zu aktualisieren**.

Bewertungen sind regelmäßig nach einem Zeitplan vorzunehmen, der Fristen für eine Zwischenbewertung enthält, die nach der Hälfte der Laufzeit oder jährlich usw. angesetzt werden kann, oder für eine Schlussbewertung am Ende des Durchführungszeitraums.

Die Bewertung sollte Aufgabe der Behörde sein, die die Umsetzung der Strategie koordiniert. Die erzielten Fortschritte sollten in einem Jahresbericht festgehalten werden.

Bei einer Bewertung zur Halbzeit bietet es sich an, über eine Aktualisierung der Strategie nachzudenken, um sicherzustellen, dass die gesteckten Ziele erreicht werden. Zu diesem Zeitpunkt könnte ein Bericht über die Zwischenbewertung erstellt werden.

Nach Ablauf des von der Strategie abgedeckten Zeitraums sollte eine Schlussbewertung erfolgen. Sie dient dazu, die Umsetzungsergebnisse zu quantifizieren, und liefert die Basis für die Folgestrategie. Gegenstand der Bewertung sollten die für die Zielerreichung eingesetzten Mittel sowie die Ergebnisse selbst sein. Zu diesem Zeitpunkt werden Effizienz [Gegenüberstellung der Ergebnisse (Output) und der eingesetzten Ressourcen (Input)] und Wirksamkeit (Verhältnis zwischen den erreichten Ergebnissen und dem angestrebten Ziel) der Strategie gemessen. In einem Schlussbericht werden die Ergebnisse der Strategie dargelegt.

Die Bewertungskriterien sollten so gewählt werden, dass Folgendes geprüft werden kann:

- a) Inwieweit stimmen die Resultate der Strategieumsetzung mit den bei der Erarbeitung der Strategie angestrebten Ergebnissen überein;
- b) in welchem Verhältnis stehen die für die Erzielung der erwarteten Ergebnisse tatsächlich entstandenen Kosten zu den bei der Erarbeitung der Strategie geschätzten Kosten; und
- c) inwieweit wurden die im Aktionsplan enthaltenen Aktivitäten ausgeführt und die im Aktionsplan vorgegebenen Fristen eingehalten?

Die Aktualisierung und Anpassung der Strategie kann folgende Schritte notwendig machen:

- Aktualisierung oder Überarbeitung der Ziele;
- Anpassung der Indikatoren;

- Aktualisierung der Fristen; und
- Einführung neuer Maßnahmen bzw. Anpassung der bestehenden Maßnahmen.

Anhänge

Anhang 1: Mustervorlage für eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie und inhaltliche Vorgaben

Das vorliegende Dokument enthält Empfehlungen zu den wichtigsten Aspekten, die bei der Erarbeitung der Strategie berücksichtigt werden sollten. Empfehlungen und Anregungen sind in kursiver Schrift, konkrete Vorschläge in normaler Schrift wiedergegeben.

1. Einleitung und allgemeiner Kontext

Dieses Kapitel sollte Folgendes beinhalten:

- *Verweis auf die Rechtsvorschriften der EU und die nationalen Rechtsvorschriften;*
- *Verweis auf die wichtigsten nationalen Prioritäten, die Auswirkungen auf die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen haben können;*
- *gegebenenfalls Verweis auf die nationale Strategie oder Politik zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und allen Arten von Straftaten im Finanzbereich;*
- *Erklärung, dass die Behörden generell der Betrugsbekämpfungspolitik verpflichtet sind und bereit sind, sich für die Bekämpfung von Betrug insbesondere im Zusammenhang mit EU-Mitteln einzusetzen; und*
- *Angabe möglicher Verbindungen zu anderen nationalen Politiken oder politischen Prioritäten.*

Die folgenden Informationen, die sich speziell auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds beziehen, sollten ebenfalls enthalten sein:

- *Verzeichnis der Behörden und Stellen, die mit der Überwachung der EU-Struktur- und Investitionsfonds und der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zu Lasten der EU-Struktur- und Investitionsfonds befasst sind;*
- *Einzelheiten zur Organisation der Überwachung der EU-Mittel (ob die Überwachung also zentral oder dezentral oder nach einer anderen Systematik organisiert ist); und*
- *Vorhandensein spezifischer Maßnahmen oder einer spezifischen Strategie zur Betrugsbekämpfung in diesem Sektor.*

Angabe der nationalen Stelle, die für die Strategie insbesondere für die Ausarbeitung der Strategie und die Überwachung ihrer Umsetzung zuständig ist.

Angabe des Zeitraums, den die Strategie abdeckt.

2. Aktuelle Lage und Bewertung des Betrugsrisikos

Darlegung der Gründe für die Notwendigkeit einer Strategie (Hintergrundinformationen zur Strategie).

Nennung der wichtigsten Bereiche, in denen die Untersuchung der aktuellen Situation Stärken und verbesserungsbedürftige Aspekte ergab, und Beschreibung der Gründe für diese Stärken und verbesserungsbedürftigen Aspekte in Grundzügen. Es ist nicht erforderlich, detailliert auf jeden Bereich (Rechtsvorschriften, Organisationsstruktur, Verwaltung und Beteiligte, Verfahren, Mittel und Ressourcen, Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler Ebene und Zusammenarbeit auf EU-Ebene) einzugehen; vielmehr genügt es, sich auf die wichtigsten Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht und im Rahmen eines Ziels Maßnahmen ergriffen werden, zu konzentrieren.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Betrugsrisikobewertung, wobei vor allem auf die Ergebnisse einzugehen ist, die besondere Maßnahmen im Rahmen der Strategie erforderlich machen.

Abschließend Beschreibung der Bereiche, in denen mithilfe der Strategie „Lücken“ des bestehenden Systems geschlossen werden sollen und auf diese Weise die Wirksamkeit von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen erhöht werden soll.

Hinweis auf die Grundsätze und Werte, die der Strategie zugrunde liegen.

3. Mittel und Ressourcen

Unter dieser Überschrift sollten kurz die wichtigsten Mittel und Ressourcen aufgeführt werden, die bei der Strategieumsetzung eine Rolle spielen (spezialisierte Betrugsbekämpfungsstellen, Koordinierungsgremien, dienststellenübergreifende Netzwerke, dienststellenübergreifende Vereinbarungen, IT-Systeme, Verfahren und Leitlinien). Insbesondere sollte dieses Kapitel Folgendes enthalten:

- *Überblick über die Stellen, die für die Verwaltung, Bescheinigung und Prüfung im Zusammenhang mit den EU-Struktur- und Investitionsfonds zuständig sind;*
- *Überblick über die Stellen, die für die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zu Lasten der EU-Struktur- und Investitionsfonds zuständig sind;*
- *gegebenenfalls Informationen über die Rolle von IT-Systemen bei der Betrugsbekämpfung; und*

- *Informationen zu Strategie und Ressourcen für die Fortbildung.*

4. Zweck der Strategie, Ziele und zugehörige Indikatoren und ihre Stellung innerhalb des Betrugsbekämpfungszyklus

Beschreibung des Zwecks der Strategie.

Kurzbeschreibung der einzelnen Ziele. Hinweis auf die in Kapitel 2 aufgeführten Erfordernisse, da eine logische Ableitung des Ziels von diesen Erfordernissen möglich sein sollte.

Die Ziele sollten in ihrer Gesamtheit alle Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus (Vorbeugung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung sowie Korrektur) abdecken. Ein Ziel kann sich auf eine oder mehrere Phasen des Zyklus beziehen.

Ziel 1:

Hintergrund (Informationen darüber, weshalb diesem Ziel Priorität zuerkannt wird)

Beschreibung (angestrebtes Ergebnis)

Indikator

Ziel 2:

Hintergrund (Informationen darüber, weshalb diesem Ziel Priorität zuerkannt wird)

Beschreibung (angestrebtes Ergebnis)

Indikator

...

5. Aktionsplan

Der Aktionsplan ist das Instrument zur Umsetzung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie. Er ist ein wesentlicher Bestandteil der Strategie. Mithilfe dieses Aktionsplans werden Vorschläge für Maßnahmen unterbreitet, Verantwortlichkeiten auf die jeweiligen Beteiligten unter Angabe der Fristen für die Zielerreichung übertragen. Die Fristen werden entsprechend der jeweiligen Prioritätsstufe festgesetzt.

Die Umsetzung des Aktionsplans wird von [*Bezeichnung der zuständigen Behörde*] überwacht und jährlich oder im Zweijahresrhythmus bewertet. Anschließend wird ein Bericht verfasst und [*der Regierung, dem Ministerium für ... usw.*] vorgelegt.

Der Aktionsplan erstreckt sich auf alle Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus: Vorbeugung, Aufdeckung, Ermittlung und Korrektur.

Die Spalten „Ziel“, „Maßnahme oder Aktion“, „Zuständige Stelle“, „Frist“ und „Indikator“ müssen unbedingt ausgefüllt werden; Angaben in den letzten beiden Spalten „Risiko“ und „Finanzielle und personelle Ressourcen“ sind hingegen fakultativ. Die Mitgliedstaaten könnten in Erwägung ziehen, ihren besonderen Erfordernissen entsprechend weitere Spalten hinzuzufügen.

Ziel 1	Maßnahme oder Aktion	Zuständige Stelle	Frist	Indikator	<i>Risiko (bei Nichterreichung der Ziele)</i>	<i>Finanzielle und personelle Ressourcen</i>
Ziel 2	Maßnahme oder Aktion	Zuständige Stelle	Frist	Indikator		

Ziel 3	Maßnahme oder Aktion	Zuständige Stelle	Frist	Indikator		

6. Bewertung und Aktualisierung der Strategie

Die Umsetzung der Strategie wird jeweils an folgenden Terminen bewertet: [*Angabe der Termine für die Zwischen- und die Schlussbewertung der Strategie*]. Über jede Bewertung wird ein ausführlicher Bericht folgenden Inhalts erstellt:

- Beschreibung der Bewertungsmethode;
- Bewertung des Grads der Zielerreichung;
- Schlussfolgerung im Hinblick auf die einzuleitenden Anschlussmaßnahmen.

Im Anschluss an die Zwischenbewertung(en) wird über die Notwendigkeit einer Aktualisierung der Betrugsbekämpfungsstrategie und des zugehörigen Aktionsplans entschieden. Die Strategie wird aktualisiert, um Änderungen Rechnung zu tragen, die sich während der Umsetzung ergeben haben, um die Rechenschaftspflicht zu gewährleisten und um sicherzustellen, dass die für die Umsetzung zuständige Stelle selbst Änderungen an der Strategie vornehmen kann.

Die Aktualisierung und Anpassung der Strategie kann gegebenenfalls folgende Schritte umfassen:

- Überprüfung der Ziele;
- Anpassung der Planung und Verwaltung von Ressourcen;
- Aktualisierung der Maßnahmen und/oder Fristen; sowie
- Überprüfung der zuständigen Stellen.

Eine Schlussbewertung der Umsetzung der Strategie erfolgt bis zum [*Angabe eines Termins*], und die Strategie wird verlängert.

Anhang 2: Glossar

Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds

Abgeschlossener Vorgang: ein Vorgang, der abgeschlossen oder vollständig ausgeführt wurde und zu dem alle zugehörigen Zahlungen von den Begünstigten getätigt wurden und der entsprechende öffentliche Beitrag an die Begünstigten ausgezahlt wurde.

AFCOS (Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung): eine Stelle, die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen koordiniert und deren Aufgabe es ist, die wirksame Zusammenarbeit und den wirksamen Austausch von Informationen einschließlich Informationen operativer Art mit dem OLAF zu erleichtern.

Aktionsplan zur nationalen Strategie: ein Fahrplan, in dem die Schritte für die Umsetzung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die Überwachung des Prozesses, der zur Erreichung der Ziele dieser Strategie führt, aufgezeigt werden.

Angebotsabsprache: eine bestimmte Form von Absprachen zwischen Unternehmen, die sich nachteilig auf den Ausgang eines Verkaufs- oder Einkaufsprozesses auswirken können, der die Einreichung von Angeboten vorsieht.

ARACHNE: ein Instrument zur Risikobewertung, das bei der Ermittlung, Vorbeugung und Aufdeckung im Zusammenhang mit risikoreichen Maßnahmen, Projekten, Begünstigten und Verträgen oder Vertragnehmern hilft. Dieses Instrument ist als Hilfsmittel für die mit der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds befassten Behörden der Mitgliedstaaten zur Ermittlung ihrer risikoreichsten Projekte gedacht.

Begünstigter: eine Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts und -ausschließlich für die Zwecke der ELER-Verordnung und der EMFF-Verordnung - eine natürliche Person, die mit der Einleitung oder mit der Einleitung und Durchführung von Vorhaben betraut ist; und im Zusammenhang mit Systemen staatlicher Beihilfen gemäß Nummer 13 des Artikels 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 die Stelle, die die Beihilfe erhält; und im Zusammenhang mit den in Teil Zwei Titel IV dieser Verordnung genannten Finanzinstrumenten bezeichnet der Ausdruck die Stelle, die das Finanzinstrument oder gegebenenfalls den Dachfonds einsetzt.

Bekämpfung von Betrug und Korruption: Teil der umfassenderen Bemühungen zur Bekämpfung von Finanzkriminalität und organisierter Kriminalität und insbesondere des Problems der Bekämpfung jeder Art illegaler Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union richten. Der Begriff beruht vorwiegend auf Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, betrifft und in dem der Rat und das Europäische Parlament aufgefordert werden, erforderliche Maßnahmen nach Anhörung des Rechnungshofs im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu beschließen. Seit Juni 1999 obliegt die Betrugsbekämpfung dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). Auf der Grundlage der Kapitel 4 und 5 AEUV, die die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen, erhalten Eurojust und Europol auch Kompetenzen, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption zu unterstützen.

Bescheinigungsbehörde: die Behörde, die für die Gewährleistung der Richtigkeit und Rechtschaffenheit der Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge zuständig ist, bevor diese an die Europäische Kommission gesandt werden. Die Verwaltung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds erfolgt gemeinsam durch die Mitgliedstaaten, die Regionen und andere

zwischen geschaltete Stellen. Von einer oder mehreren der genannten Gruppen wird eine Bescheinigungsbehörde für jedes operationelle Programm ernannt, das von diesen Fonds kofinanziert wird.

Bestechung: das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger (z. B. einen Bediensteten; ein Mitglied einer öffentlichen Versammlung mit Rechtsetzungs- oder Verwaltungsbefugnissen oder eine Person, die für ein Unternehmen im öffentlichen oder privaten Sektor in leitender oder sonstiger Stellung tätig ist) bzw. das Fordern oder Annehmen eines solchen ungerechtfertigten Vorteils durch einen solchen Amtsträger für sich selbst oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür, dass er unter Verletzung seiner Pflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt.¹¹

Betroffener: gemäß der Begriffsbestimmung in der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 jede Person oder jeder Wirtschaftsteilnehmer, die bzw. der im Verdacht steht, Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union begangen zu haben, und daher Gegenstand einer Untersuchung des OLAF ist.

Betrug: Gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union^{12, 13} umfasst

- a) Betrug im Zusammenhang mit Ausgaben aus dem EU-Haushalt:** 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 Gemeinschaften¹⁴ 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.
- b) Betrug 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;

¹¹ Strafrechtsübereinkommen über Korruption, Straßburg, 21.1.1999.

¹² ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49.

¹³ Das Europäische Parlament stellt in seiner Entschließung vom 10. Mai 2012 zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union fest, dass sich Artikel 325 AEUV mit Betrug und nicht mit Unregelmäßigkeiten befasst. Es hebt weiter hervor, dass Betrug ein vorsätzliches Fehlverhalten ist, das einen Straftatbestand darstellt, und dass eine Unregelmäßigkeit darin besteht, eine Regel nicht einzuhalten. Es fordert zudem, dass eine Abgrenzung zwischen Betrugsfällen und Fehlern vorgenommen wird und dass mit dem Betrug gleichzeitig auch die Korruption angegangen wird (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Betrugsbekämpfung. Jahresbericht 2010).

¹⁴ Für die Zwecke dieser Leitlinien ist unter dem Begriff „Europäische Gemeinschaft“ oder „Europäische Gemeinschaften“ in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 Gültigkeit erlangt hat, „Europäische Union“ zu verstehen. Hiervon bleiben die bestehenden relevanten Rechtsvorschriften unberührt.

- das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
- die missbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge.

Betrugsverdacht: gemäß Artikel 1a Absatz 4 der Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 bzw. (EG) Nr. 1831/1994, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2035/2005 bzw. (EG) Nr. 2168/2005, Artikel 27 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006, Artikel 54 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 498/2007 und Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1848/2006 jede Unregelmäßigkeit, aufgrund derer in dem betreffenden Mitgliedstaat ein amtliches und/oder gerichtliches Verfahren eingeleitet wird, mit dem Ziel, festzustellen, ob ein vorsätzliches Verhalten, insbesondere Betrug im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften¹⁵, vorliegt. Seit 2006 sind die Mitgliedstaaten gehalten anzugeben, ob bei der Unregelmäßigkeit Verdacht auf betrügerisches Verhalten besteht.

Bürgschaft: eine schriftliche Zusage, für die Verbindlichkeiten oder Pflichten eines Dritten oder für die erfolgreiche Erfüllung der Pflichten dieses Dritten durch ihn im Bürgschaftsfall insgesamt oder teilweise zu haften, beispielsweise bei einem Kreditausfall.

Cluster: eine Gruppierung von eigenständigen Einrichtungen - einschließlich Neugründungen, kleiner, mittlerer und großer Unternehmen, Beratungsstellen und/oder Forschungseinrichtungen, die Wirtschafts-/Innovationstätigkeiten durch die Förderung intensiver wechselseitiger Beziehungen, die gemeinsame Nutzung von Einrichtungen, den Austausch von Wissen und Kenntnissen und die Förderung von Wissensübertragung, Vernetzung und Informationsverbreitung zwischen den Unternehmen und Einrichtungen im Cluster anregen soll.

Empfänger: ein Begünstigter, Auftragnehmer oder eine natürliche oder juristische Person, die Finanzhilfen oder Finanzmittel aus einem Finanzierungsinstrument erhält.

Endempfänger: eine juristische oder natürliche Person, die finanzielle Unterstützung aus einem Finanzierungsinstrument erhält.

Europäische Investitionsbank (EIB): Das Finanzinstitut der EU wurde durch den Vertrag von Rom gegründet. Es hat die Aufgabe, zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts durch die Förderung einer ausgewogenen Entwicklung des EU-Binnenmarkts beizutragen.

Europäischer Investitionsfonds (EIF): Der EIF stellt Risikokapital zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zur Verfügung, insbesondere für Neugründungen und Technologie-Unternehmen. Er übernimmt auch Garantien gegenüber Finanzinstituten (wie Banken), indem er für KMU-Kredite bürgt. Der EIF vergibt keine Kredite; er vergibt auch keine Beihilfen oder Zuschüsse an Unternehmen oder investiert direkt in Unternehmen. Er arbeitet vielmehr mit Banken und anderen Finanzintermediären zusammen. Er verwendet entweder seine eigenen oder die ihm von der EIB oder der Europäischen Union zur Verfügung gestellten Mittel.

Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF): für die Bekämpfung von Betrug zum Nachteil des Haushalts der Europäischen Union zuständige Dienststelle der Europäischen Kommission.

¹⁵ Das Übereinkommen trat am 17. Oktober 2002 zusammen mit seinem ersten Protokoll und dem Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof in Kraft. Das zweite Protokoll trat am 19. Mai 2009 in Kraft.

Finanzielle Interessen der Union: Gemäß der in der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 enthaltenen Begriffsbestimmung sind „finanzielle Interessen der Union“ Einnahmen, Ausgaben und Vermögensgegenstände, die im Haushaltsplan der Europäischen Union oder in den Haushaltsplänen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen und den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst sind.

Finanzierungsinstrumente: Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung eines oder mehrerer konkreter politischer Ziele der Union aus dem EU-Haushalt. Solche Instrumente können die Form von Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen, Bürgschaften oder anderen Risikoteilungsinstrumenten annehmen und gegebenenfalls mit Finanzhilfen kombiniert werden.

Folgenabschätzung: Analyse der möglichen Vorteile und Kosten verschiedener politischer Maßnahmen zur Lösung eines bestimmten Problems.

Gravierende Mängel in der effektiven Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme: gemäß der Definition in Teil Vier der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 für die Zwecke der Durchführung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds, des Kohäsionsfonds und des Europäischen Meeres- und Fischereifonds solche Mängel, die wesentliche Verbesserungen an den Systemen erfordern, die für die vorgenannten Fonds ein erhebliches Risiko von Unregelmäßigkeiten bergen und deren Vorhandensein keinen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk hinsichtlich der Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems zulässt.

Interessenkonflikt: eine Situation, in der ein Amtsträger ein privates Interesse hat, das sich auf die unparteiische und objektive Wahrnehmung seiner offiziellen Pflichten auswirkt oder auszuwirken scheint, wobei unter privatem Interesse jeglicher Vorteil für den Betreffenden, seine Familie, enge Verwandte, Freunde und Personen oder Organisationen, zu denen er geschäftliche oder politische Beziehungen unterhält bzw. unterhalten hat, zu verstehen ist. Dies schließt jegliche diesbezügliche finanzielle oder zivilrechtliche Haftung ein.¹⁶ Nach der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 966/2012 des Rates besteht ein Interessenkonflikt, wenn eine Person, die in den Bereichen Haushaltsvollzug tätig ist, oder ein interner Rechnungsprüfer aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf die Gemeinsamkeit der Interessen mit dem Begünstigten beruhen, seine bzw. ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen kann.

IT-Überwachungssystem: System, in das Daten über alle operationellen Programme, Projekte, Kontrollen, Tests und Prüfungen eingegeben werden, um die wirksame und transparente Überwachung aller Prozesse im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strukturfonds, des Kohäsionsfonds und des Europäischen Fischereifonds sicherzustellen. Das System bietet Links zu dem Rechnungsinformationssystem für die Fonds.

Kickback (auch „versteckte Provision“): eine Form der vereinbarten Bestechung, bei der dem Nehmer als Gegenleistung für erbrachte Dienstleistungen eine Provision gezahlt wird. Im Allgemeinen wird die Vergütung (Geld, Waren oder Dienstleistungen) im Voraus vereinbart. Der Kickback unterscheidet sich von anderen Formen der Bestechung dadurch, dass eine Absprache zwischen den beiden Parteien vorliegt (und nicht eine Partei die andere zur Erbringung einer Gegenleistung erpresst). Ziel eines Kickbacks ist es in der Regel, die andere Partei zur Mitwirkung an einem rechtswidrigen Vorhaben zu

¹⁶ Europarat, Empfehlung Nr. R (2000) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Verhaltensregeln für gewählte Amtsträger, Artikel 13.

bewegen.¹⁷ Die häufigste Form des Kickbacks sieht vor, dass ein Verkäufer eine falsche oder überhöhte Rechnung (oftmals über Waren oder Dienstleistungen, die nicht erforderlich oder von minderer Qualität oder beides sind) vorlegt und ein Mitarbeiter des betroffenen Unternehmens hilft, die Zahlung sicherzustellen. Für diese Hilfe bei der Sicherstellung der Zahlung erhält der Betreffende eine Art Belohnung (Bargeld, Waren oder Dienstleistungen) oder Vergünstigung (z. B. eine Arbeitsstelle für ihn persönlich oder einen Verwandten). Kickbacks treten oft in Verbindung mit Korruption im Bereich des öffentlichen Auftragswesens auf.

Kontrolle: Nach der in der Haushaltsordnung enthaltenen Begriffsbestimmung meint „Kontrolle“ jede Maßnahme, die ergriffen wird, um eine hinreichende Gewähr für die Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Vorgängen, die Verlässlichkeit der Berichterstattung, den Schutz von Vermögenswerten und Informationen, die Prävention, Aufdeckung und Korrektur betrügerischer Handlungen und Unregelmäßigkeiten und ihre Weiterverfolgung sowie die angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen zu geben. Kontrollen können verschiedene Überprüfungen beinhalten sowie auch die Umsetzung von politischen Maßnahmen und Verfahren zur Erreichung der in Satz 1 genannten Ziele.

Makroregionale Strategie: einen vom Europäischen Rat gebilligten Gesamtrahmen, um gemeinsame Probleme in einem abgegrenzten geografischen Gebiet anzugehen. Er bezieht sich auf in demselben geografischen Gebiet gelegene Mitgliedstaaten und Drittstaaten. Durch die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten kann die Strategie zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beitragen.

Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS): ein Informationssystem für die Meldung von Unregelmäßigkeiten in elektronischer Form. Es ist eine wichtige Quelle für Informationen über das Ausmaß der Mittelnutzung durch die Mitgliedstaaten. Das System erfasst die Ausgabenseite des Haushalts, der gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten verwaltet wird.

Öffentliche Auftraggeber: nationale, regionale oder lokale Behörden, Körperschaften des öffentlichen Rechts und Einrichtungen, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen bestehen.

Öffentliche Ausgaben: jedweden öffentlichen Beitrag zur Finanzierung von Vorhaben auf der Grundlage von Mitteln der nationalen, regionalen oder lokalen Behörden, Mitteln der Union in Bezug auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Mitteln von Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder Mitteln von Behördenverbänden oder Verbänden von Einrichtungen des öffentlichen Rechts, wozu zum Zweck der Festlegung des Kofinanzierungssatzes bei ESF-Programmen auch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam aufgebrauchte finanzielle Ressourcen gehören können.

Öffentlich-private Partnerschaft: eine Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und der Privatwirtschaft, mit der qualitativ bessere Ergebnisse aus Investitionen in Infrastrukturprojekte oder andere öffentliche Dienstleistungsbereiche erzielt werden sollen. Partnerschaften können öffentliche Dienstleistungen wirksamer erbringen, da sie die Möglichkeit der Risikoteilung, der Bündelung von Fachkompetenz der Privatwirtschaft und der Erschließung zusätzlicher Kapitalquellen haben.

¹⁷ Study on corruption in the healthcare sector (Studie zu Korruption im Gesundheitssektor), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Oktober 2012.

Partnerschaftsvereinbarung: ein Dokument, das ein Mitgliedstaat unter Einbeziehung von Partnern im Einklang mit dem Ansatz der Steuerung auf mehreren Ebenen erstellt, in dem die Strategie, die Prioritäten und die Vorkehrungen dieses Mitgliedstaates für die effiziente und wirksame Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds dargelegt werden, um die Strategie der Europäischen Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum umzusetzen, und das von der Kommission bewilligt wird, nachdem es bewertet und mit dem betreffenden Mitgliedstaat erörtert wurde.

Programmgebiet: ein geographisches Gebiet, welches durch ein spezifisches Programm abgedeckt ist, oder, im Falle eines Programms, welches mehr als eine Regionenkategorie erfasst, das jeder separaten Regionenkategorie entsprechende geographische Gebiet.

Prüfbehörde: eine nationale, regionale oder lokale staatliche Behörde oder Einrichtung, die funktionell von der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde unabhängig ist, die der Mitgliedstaat für jedes operationelle Programm benennt und die dafür zuständig ist, die ordnungsgemäße Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu überprüfen.

Prüfung: die Überprüfung der Maßnahmen und Handlungen einer Einrichtung, um sicherzustellen, dass sie die ihr übertragenen Aufgaben wahrnimmt und ihre Tätigkeit entsprechend den in der Strategie festgelegten Zielen, Haushaltsmitteln, Vorschriften und Standards ausübt. Diese Art der Überprüfung sollte regelmäßig durchgeführt werden und dient dazu, Abweichungen festzustellen, die möglicherweise einer Korrektur bedürfen.

Rechtsgrundlage: in der Regel ein auf einem Artikel des Vertrags beruhendes Gesetz, das der EU die Zuständigkeit für einen bestimmten Politikbereich überträgt und die Bedingungen für die Wahrnehmung dieser Zuständigkeit, einschließlich des Haushaltsvollzugs, festlegt. Durch einige Vertragsartikel wird die Kommission ermächtigt, bestimmte Maßnahmen, die Haushaltsausgaben nach sich ziehen, zu ergreifen, ohne dass es eines weiteren Rechtsakts bedarf.

Risikobewertung: einer der Schritte des Risikomanagementprozesses. Er beinhaltet die Messung von zwei mit dem Risiko „R“ verbundenen Größen: der Höhe des potenziellen Verlustes „L“ und der Wahrscheinlichkeit „p“ des Eintritts von Verlusten.

Schutz der finanziellen Interessen der EU: Gewährleistung von Effizienz und Transparenz bei der Schaffung von Einkommen (Agrarzöllen, Zuckerabgaben, Zöllen, Mehrwertsteuereinnahmen und den BIP-abhängigen Einnahmen) für den EU-Haushalt; Effizienz, Wirksamkeit, Sparsamkeit und Transparenz bei der Verwendung dieses Haushalts und der von der EU verwalteten Haushalte sowie der Verwendung des Vermögens der EU, ihrer Institutionen und Einrichtungen.

Strukturfonds: Finanzierungsinstrumente, mit deren Hilfe die EU bestimmten Bereichen, Regionen oder für eine Kombination aus beiden Finanzhilfen gewähren kann, um strukturelle wirtschaftliche und soziale Probleme anzugehen. Die Strukturfonds umfassen den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei.

Systembedingte Unregelmäßigkeit: gemäß der Begriffsbestimmung in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 jede Unregelmäßigkeit, die wiederholt auftreten kann und bei Vorhaben ähnlicher Art mit hoher Wahrscheinlichkeit auftritt und auf einen gravierenden Mangel in der effektiven Funktionsweise eines Verwaltungs- und Kontrollsystems zurückzuführen ist; hierzu gehören auch die Fälle, in denen nicht die geeigneten Verfahren im Einklang mit dieser Verordnung und den fondsspezifischen Regelungen eingerichtet wurden.

Überprüfung: Gemäß der in der Haushaltsordnung enthaltenen Begriffsbestimmung meint „Überprüfung“ die Feststellung eines spezifischen Aspekts eines Einnahme- oder Ausgabevorgangs.

Überwachung: in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Verwendung von EU-Mitteln regelmäßige Überprüfung und Bewertung einschließlich der Sammlung und Erfassung von finanziellen und nichtfinanziellen Daten und Informationen, um einen Überblick über den aktuellen Stand der Einhaltung der relevanten Gesetze und sonstigen Verordnungen, Normen, Standards, Vereinbarungen, Verträge und Verfahren zu erlangen und um die Aufdeckung und frühzeitige Beseitigung von Risiken für die finanziellen Interessen der EU zu ermöglichen.

Unregelmäßigkeit: gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 jeder Verstoß gegen Unionsrecht oder gegen nationale Vorschriften zu dessen Anwendung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines an der Inanspruchnahme von Mitteln aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds beteiligten Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Haushalt der Union in Form einer ungerechtfertigten Ausgabe bewirkt oder bewirken würde.

Unterschlagung (Unterschlagung von Vermögen): die missbräuchliche Verwendung von Eigentum oder von Mitteln, das bzw. die einer Person in ihrer Funktion als Vertreter oder Vormund gesetzlich anvertraut wurde/n. Gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption gilt „Unterschlagung, Veruntreuung oder sonstige unrechtmäßige Verwendung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger“ als Straftatbestand der Korruption. Unterschlagung ist jedoch nicht notwendigerweise Korruption, sie kann auch Betrug (eines einzelnen Täters) sein¹⁸.

Verwaltungsbehörde: eine von einem EU-Mitgliedstaat auf nationaler, regionaler oder anderen Ebene für die Verwaltung von Programmen, die Unterstützung aus den Strukturfonds erhalten, bestimmte Stelle. Sie ist für die Information potenzieller Begünstigter, die Auswahl von Projekten und die Überwachung der Durchführung zuständig.

Verwaltungsuntersuchungen: Kontrollen, Überprüfungen und sonstige Maßnahmen, die das OLAF gemäß den Artikeln 3 und 4 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 durchführt, um die in Artikel 1 dieser Verordnung festgelegten Ziele zu erreichen und gegebenenfalls den Beweis für Unregelmäßigkeiten bei den von ihm kontrollierten Handlungen zu erbringen; diese Untersuchungen berühren nicht die Befugnisse der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Einleitung einer Strafverfolgung.

Verwaltungsvereinbarungen: vom OLAF abgeschlossene Vereinbarungen technischer und/oder operativer Art, deren Ziel die Erleichterung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den Parteien ist, durch die jedoch keine zusätzlichen rechtlichen Verpflichtungen geschaffen werden.

Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung: ein Bündel kohärenter Maßnahmen zur Erreichung lokaler Zielsetzungen und zur Deckung lokaler Bedürfnisse. Es trägt dazu bei, die Strategie der Europäischen Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum umzusetzen, und wird von einer lokalen Aktionsgruppe entworfen und umgesetzt.

Vorsätzliche Handlung¹⁹: eine Handlung einer Person in der Absicht, ein rechtlich geschütztes Interesse zu verletzen, oder in dem Bewusstsein, dass ihre Handlung

¹⁸ Study on corruption in the healthcare sector (Studie zu Korruption im Gesundheitswesen), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Oktober 2012.

¹⁹ Gilt sinngemäß; siehe Artikel 15 des Gesetzes Nr. 300/2005 (slowakisches Strafrecht).

vermutlich zu einer solchen Verletzung führt, wobei der Betreffende bereit war, diese Konsequenz im Falle des Eintretens hinzunehmen.

Wiedereinziehung von Mitteln: Umstände, unter denen die Europäische Kommission verpflichtet ist, die einem Mitgliedstaat bereitgestellten Strukturfondsmittel zurückzufordern. Eine Wiedereinziehung erfolgt, wenn:

1. nicht alle Mittel, die dem Mitgliedstaat zugewiesen wurden, benötigt wurden;
2. Mittel für eine Strukturmaßnahme entgegengenommen wurden, die bereits abgeschlossen ist; oder
3. Mittel aus den Struktur- und Kohäsionsfonds der EU infolge von Betrug oder Fahrlässigkeit missbräuchlich verwendet wurden.

In jeder dieser drei Fälle ist die Europäische Kommission berechtigt, den Mitgliedstaat zur Rückzahlung der zugeteilten Mittel aufzufordern. Für die Wiedereinziehung der Mittel können die im EU-Recht vorgesehenen Wiedereinziehungsverfahren eingeleitet werden. Bei den Kohäsionsfonds erstellt eine Bescheinigungsbehörde eine Übersicht über die Ausgaben und Zahlungsanträge für die einzelnen operationellen Programme. Die Behörde muss auch die Richtigkeit der Ausgaben bestätigen und die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen und Vorschriften der EU prüfen. Wird aufgrund von Abweichungen in der Buchführung oder durch die Überprüfungen der Kommission oder anderer Gremien ein Problem festgestellt, ist die bescheinigende Behörde verantwortlich für die Überwachung der Wiedereinziehung der Mittel. Wenn nötig, kann das lokale Justizsystem in Anspruch genommen werden, um die Durchsetzung der Rückerstattung zu unterstützen.

Wirtschaftliche Haushaltsführung: Einhaltung des Grundsatzes der Sparsamkeit, des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit - der die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen betrifft - und des Grundsatzes der Wirksamkeit bei Erreichen bestimmter gesetzter Ziele durch die zuständige Behörde bei der Ausführung ihrer Tätigkeit.

Wirtschaftsteilnehmer: jede natürliche oder juristische Person sowie jede andere Einrichtung, die an der Durchführung von Interventionen aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds beteiligt ist, ausgenommen Mitgliedstaaten, die in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse handeln. Für die Zwecke dieser Leitlinien sind die Begriffe „wirtschaftliche Einheit“ und „Wirtschaftsteilnehmer“ als im Wesentlichen identisch anzusehen.

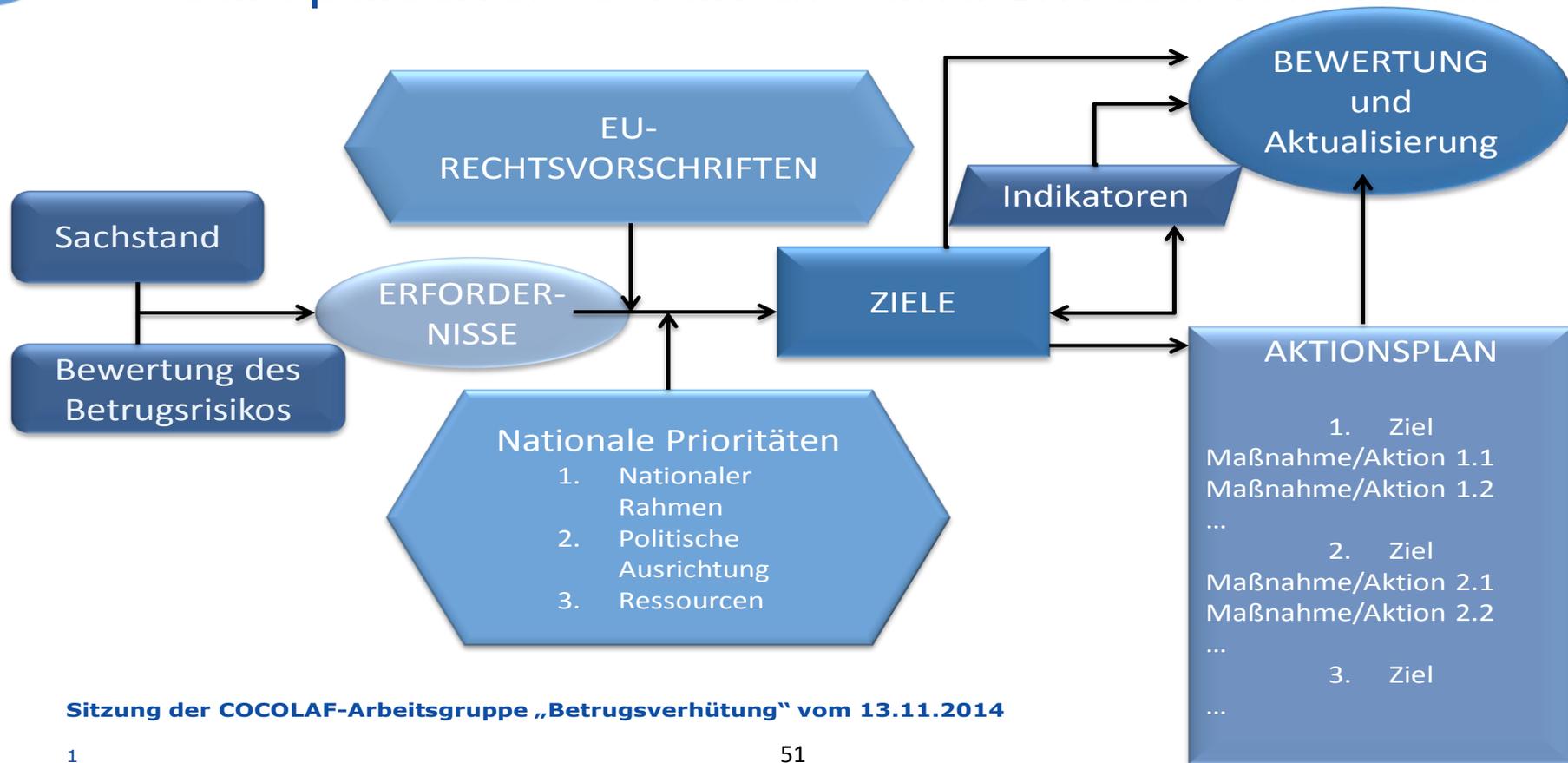
Zentrale Ausschlussdatenbank: die Datenbank der Europäischen Kommission mit Informationen über Einrichtungen, die aus verschiedenen Gründen einschließlich finanziellen Unregelmäßigkeiten von der Beantragung von EU-Mitteln ausgeschlossen sind und den in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1302/2008 der Kommission vom 17. Dezember 2008 über die zentrale Ausschlussdatenbank²⁰ festgeschriebenen Bedingungen unterliegen.

Zwischengeschaltete Stelle: jedwede Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde oder Bescheinigungsbehörde tätig ist oder die in deren Auftrag Aufgaben gegenüber den die Vorhaben durchführenden Begünstigten wahrnimmt.

²⁰ ABl. L 344 vom 20.12.2008.

Anhang 3- Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds: Diagramm

Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds



Sitzung der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ vom 13.11.2014