



EUROPÄISCHE KOMMISSION
EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

Direktion D - Grundsatzfragen
Referat D.2 - Betrugsprävention

Handbuch

Die Rolle der Prüfer der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug

im Zusammenhang mit den Struktur- und Investitionsfonds der EU

Erfahrungen und Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten

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

HAFTUNGSAUSSCHLUSS:

Diese Arbeitsunterlage soll die Umsetzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds erleichtern und bewährte Verfahrensweisen fördern. Sie hat für die Mitgliedstaaten keine Rechtsverbindlichkeit, sondern stellt den Prüfbehörden allgemeine Leitlinien und Empfehlungen für bewährte Verfahrensweisen zur Verfügung.

Diese Leitlinien lassen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten unberührt. Sie sollten unter Berücksichtigung der nationalen Rechtsrahmen gelesen und entsprechend diesen angewendet werden.

Dieses Handbuch lässt die Auslegung des Gerichtshofs und des Gerichts sowie die Beschlüsse der Kommission unberührt.

HINWEIS:

Diese Arbeitsunterlage ist für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich und schafft für die nationalen Behörden keine neuen Vorschriften oder Pflichten. 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

Dieses Handbuch wurde in einem gemeinsamen Arbeitsverfahren unter Mitwirkung von Experten der Mitgliedstaaten und des OLAF erstellt. Die für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds zuständigen Kommissionsdienststellen wurden ebenfalls konsultiert, sie gelten aber nicht als Mitverfasser dieses Handbuchs¹. Ziel dieses Vorgehens ist es, die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Dienststellen der Kommission in der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“² durch die Erarbeitung praktischer Leitlinien zu fördern, die den Mitgliedstaaten und der Kommission als bewährte Verfahrensweise, als Verwaltungsinstrument sowie zur Anleitung und Unterstützung bei der Verbesserung ihrer Maßnahmen und Strategien zur Betrugsbekämpfung dienen können.

Innerhalb dieses Rahmens entschieden sich die Mitgliedstaaten, die Rolle der Prüfer bei der Betrugsprävention und –aufdeckung zu thematisieren. Die Prüfer spielen beim Schutz der finanziellen Interessen der EU eine zentrale Rolle. Diese stützt sich auf die zentralen Grundsätze der internationalen Prüfungsgrundsätze, die im spezifischen Rechtsrahmen der EU unter Berücksichtigung des nationalen Rahmens anzuwenden sind. Der Rechtsrahmen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020³ wurde hinsichtlich der Bewertung des Betrugsrisikos sowie hinsichtlich Betrugsprävention und –aufdeckung gestärkt, wobei den einzelstaatlichen Prüfern bei der Überprüfung der Einhaltung der neuen Rechtsvorschrift durch die zuständigen Behörden eine größere Rolle zugewiesen worden ist. Gemäß den rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zeitraum 2014-2020 sind die Mitgliedstaaten gehalten, im Zusammenhang mit der Verwaltung von EU-Mitteln Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu erarbeiten. Die Prüfer werden zu bewerten haben, ob und in welcher Weise die zuständigen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen dieser Anforderung gerecht werden.

Auf einem Workshop mit Experten aus elf Mitgliedstaaten wurde die Notwendigkeit eines Handbuchs hervorgehoben, das dabei helfen würde,

- die Sensibilisierung der Prüfer für ihre Rolle bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug unter Berücksichtigung des mehrjährigen Finanzrahmens für 2014-2020 zu verbessern,
- Erfahrungen und bewährte Verfahrensweisen zwischen Prüfern aus verschiedenen Mitgliedstaaten auszutauschen.

Das vorliegende Dokument ist das Ergebnis dieser Arbeiten. Es beruht auf den wichtigsten Ergebnissen der auf dem Workshop geführten Diskussionen.

¹ Der „Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen“ zur Umsetzung von Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) wurde von den Generaldirektionen erarbeitet, die für die Strukturfonds zuständig sind (EGESIF 14-0021-00 vom 16.6.2014).

² Beratender Ausschuss für die Koordinierung im Bereich der Betrugsbekämpfung.

³ Artikel 124 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Die Rolle, die die Prüfer bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug spielen, wurde in zwei Hauptaspekte unterteilt:

- die Rolle des Prüfers: Als unabhängige Stellen sind die Prüfer für die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben und Abschlüsse der überprüften Stellen und für das ordnungsgemäße Funktionieren des betreffenden Systems entsprechend festgelegten Anforderungen verantwortlich;
- die Rolle des Beraters: Die Prüfer können Empfehlungen zur Beseitigung oder Korrektur von Schwachstellen oder Fehlern bei Vorhaben, Abschlüssen und Systemen geben. Das kann auch Beiträge zur Anpassung der Rechtsvorschriften umfassen.

Des Weiteren wurde die Notwendigkeit einer speziellen Schulung zur Sensibilisierung der Prüfer für die Betrugsproblematik festgestellt.

Außerdem stellte sich heraus, dass die Konzepte und Verfahren im Bereich der Prävention und Aufdeckung von Betrug zwischen den Mitgliedstaaten zum Teil große Unterschiede aufwiesen. Es liegen allerdings viele gute Ideen und bewährte Verfahrensweisen zum Austausch vor. Daher enthält dieses Handbuch eine Vielzahl an Beispielen.

Ferner umfasst das Handbuch auch praktische Instrumente, etwa das Beispiel eines von einer einzelstaatlichen Behörde erstellten Betrugsreaktionsplans, und eine Tabelle mit der Zusammenfassung der wichtigsten Punkte, mit denen sich die Prüfer in die Prävention und Aufdeckung von Betrug einbringen können.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Einleitung.....	6
1. Prüfung und Betrug – Rechtsrahmen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds	9
1.1. Der EU-Rechtsrahmen	9
1.2. Der internationale Rahmen.....	12
1.3. Der nationale Rahmen.....	14
2. Wie Systemprüfungen bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug helfen	16
2.1. Systemprüfungen und Betrugsprävention	16
2.2. Systemprüfungen und Aufdeckung von Betrug	22
3. Wie Prüfungen von Vorhaben bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug helfen	25
3.1. Vorhabenprüfungen und Betrugsprävention.....	25
3.2. Vorhabenprüfungen und Betrugsprävention.....	27
4. Spezielle Schulungen im Bereich Prävention und Aufdeckung von Betrug	33
4.1. Einführungsschulungen für neue Prüfer	34
4.2. Weiterbildung.....	34
4.3. Unterstützung bei der Schulung weiterer Akteure	37
Fazit	38
Anhang 1 – Die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften für Prüfer	39
Anhang 2 – Liste der sieben Bewertungskriterien gemäß der Kernanforderung 7: Wirksame Umsetzung angemessener Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug.....	43
Anhang 3 – Beispiel für einen Betrugsbekämpfungsplan einer nationalen Behörde	44
Anhang 4 – Beispiele für bei Vorhabenprüfungen im Rahmen des ESF-Programms zu berücksichtigende Warnsignale	49
Anhang 5 – Tabelle potenziell wichtiger Punkte, mit denen sich die Prüfer in die Prävention und Aufdeckung von Betrug bei System- und Vorhabenprüfungen einbringen können	51

Einleitung

Das OLAF hat im Jahr 2012 ein Verfahren der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eingeführt, das den Austausch von Erfahrungen und Beispielen bewährter Verfahrensweisen zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission fördern soll. Organisatorisch ist dieses Verfahren bei der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ angesiedelt. Dazu gehört eine Arbeitsgruppe aus Experten der Mitgliedstaaten und Vertretern des OLAF, der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, der GD Beschäftigung, Soziales und Integration und der GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei gebildet, die sich ein Jahr lang einem bestimmten von den Mitgliedstaaten gewählten Thema widmet. Für das Jahr 2014 hatten die Mitgliedstaaten das Thema „Die Rolle der Prüfung bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug“ ausgewählt.

Das vorliegende Dokument ist aus diesem Verfahren hervorgegangen. Mit ihm sollen das Bewusstsein der Prüfer für ihre Rolle bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug im Zusammenhang mit den europäischen Struktur- und Investitionsfonds geschärft und ihr Wissensstand erhöht werden. Das Handbuch ist für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich und schafft für die nationalen Prüfbehörden keine neuen Vorschriften oder Pflichten. Es ist als Hilfe für die Prüfer in den Mitgliedstaaten gedacht und soll ihnen dabei helfen, ein Verständnis für ihre Rolle bei der Betrugsbekämpfung zu entwickeln und ihr Wissen über Arbeitspraktiken von Kollegen in den anderen Mitgliedstaaten zu verbessern.

Dementsprechend beruht das Handbuch auf Beispielen bewährter Verfahrensweisen, die von in der Arbeitsgruppe tätigen Experten aus den Mitgliedstaaten vorgestellt wurden.

Das Handbuch ist ein Dokument über bewährte Verfahrensweisen, das sich an die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten richtet, doch kann es sich auch für die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden als hilfreich erweisen, indem sie ein besseres Verständnis von der Rolle der Prüfer bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug sowie von der Notwendigkeit erlangen, mit den Prüfern zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzes der finanziellen Interessen der EU umfassend zusammenzuarbeiten.

Die EU-Rechtsvorschriften bieten den Rahmen für die Arbeit der Prüfbehörden in Bezug auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Dabei besteht ein eindeutiger Bezug zu den internationalen Prüfungsgrundsätzen, die eine Richtschnur für die Rolle der Prüfer bei der Betrugsprävention und –aufdeckung bieten. Im ersten Kapitel dieses Handbuchs werden diese allgemeinen Regeln erläutert und Bezüge zu den entsprechenden einzelstaatlichen Vorschriften hergestellt.

Den Prüfern kommt bei der Begutachtung des ordnungsgemäßen Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanzierten operationellen Programme eine zentrale Rolle zu. In den internationalen Prüfungsgrundsätzen ist festgelegt, dass die Hauptverantwortung für die Prävention und Aufdeckung von Betrug sowohl bei der Geschäftsführung als auch beim sonstigen Leitungspersonal liegt. Doch spielen bei der Bekämpfung von Betrug auch die Prüfer eine Rolle und müssen die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihren

Verpflichtungen bei der Verhinderung und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Betrug sowie beim Ergreifen einschlägiger Korrekturmaßnahmen nachzukommen.

Die Prüfer sollten Betrug in einem sehr breiten Sinne auffassen, einschließlich Korruption, Geldwäsche, Unterschlagung und vorsätzlicher Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge.⁴

Die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten tragen die rechtliche Verantwortung für zwei zentrale Arten von Prüfungen: Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben. Da sich diese zwei Arten von Prüfungen in ihrem Umfang unterscheiden, wird ihr potenzieller Beitrag zu Betrugsprävention und –aufdeckung getrennt voneinander betrachtet. Ihnen ist jeweils ein Kapitel dieses Handbuchs gewidmet.

Der Schlüssel zur Gewährleistung einer effizienten und wirksamen Erfüllung der Aufgaben liegt hier, wie in vielen anderen Bereichen, in der Schulung. Sie bietet einen Grundstock an Wissen und Know-how, basierend auf grundlegenden Prinzipien. Außerdem hilft sie den Prüfern, ihr Wissen durch Fortbildung auf den neuesten Stand zu bringen und ein hohes Leistungs- und Wissensniveau aufrechtzuerhalten. Die Prüfer sind auf eine spezielle Schulung angewiesen, die sich direkt auf ihre Rolle bei der Betrugsbekämpfung bezieht. Diese Schulung sollte echte Fälle und Situationen zur Grundlage haben. Kapitel 4 dieses Handbuchs, in dem wichtige Gedanken und Beispiele aufgeführt sind, widmet sich dieser Frage.

Dieses Handbuch setzt sich nicht mit der Frage auseinander, ob Prüfern bei Betrugsprävention und –aufdeckung eine Rolle zufällt. Vielmehr soll es die Prüfer dabei unterstützen, ihr Wissen und Know-how zu erweitern, um zu erkennen, wie und wo sie ihre Ressourcen einsetzen müssen, um einen größeren Beitrag zur Betrugsbekämpfung zu leisten. Die bewährten Verfahren, die in diesem Handbuch von Experten der Mitgliedstaaten vorgestellt werden, sollen zu diesem Ziel beitragen.

Das Amt möchte den folgenden Experten für ihre Mitwirkung danken:

Oliver GROSS	Estland	Abteilung Finanzkontrolle beim Finanzministerium
Attila GALYAS und Andras PATI	Ungarn	Nationale Zoll- und Steuerverwaltung, Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung
Paul HERRON	Irland	EFRE-Prüfbehörde (Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reformen)

⁴ Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Union vom 26. Juli 1995 enthält eine Definition des Begriffs „Betrug“. Das Übereinkommen wird zurzeit überarbeitet, da seither Änderungen des rechtlichen Rahmens eingetreten sind. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug [COM(2012) 363 final vom 11.7.2012] vorgelegt.

Kęstutis ZIMBA	Litauen	Nationaler Rechnungshof Litauens - Prüfstelle 8
Mark SAID	Malta	Amt des Premierministers, Dienststelle für interne Prüfung und Ermittlung
Peter VLASVELD	Niederlande	Prüfabteilung – Zentrale Prüfverwaltung - Finanzministerium
Bogdan TĂRLEA	Rumänien	Dienststelle für Betrugsbekämpfung (DLAF)
Katarina SIMUNOVA	Slowakei	Finanzministerium, Abteilung Prüfbehörde
Mara SIMIC	Vereinigtes Königreich	Arbeits- und Rentenministerium Finanzabteilung, Innenrevision und Ermittlungen

1. Prüfung und Betrug – Rechtsrahmen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds

1.1. Der EU-Rechtsrahmen

Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfordert, dass die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission die EU-Haushaltsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwenden. Darin sind auch die „Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten“ geregelt.

Die Artikel 310 und 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sehen vor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten Betrugereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen bekämpfen. Zur Bekämpfung von Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrugereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

Im Rahmen dieser gemeinsamen Zuständigkeit wird den Mitgliedstaaten in Artikel 59 Absatz 2 Buchstabe b der Haushaltsordnung⁵ ⁶ 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.

Für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird in Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung (EU) Nr. 1303/2013⁷ ⁸ die Verpflichtung der Verwaltungsbehörden klargestellt, unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug zu treffen. Artikel 124 Absatz 2 dieser Verordnung sieht die Benennung der Verwaltungsbehörde auf

⁵ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

⁶ Siehe Anhang 1 dieses Handbuchs.

⁷ Diese Verordnung enthält gemeinsame Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie allgemeine Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

⁸ Siehe Anhang 1 dieses Handbuchs.

der Grundlage eines Berichts und eines Gutachtens⁹ einer unabhängigen Prüfstelle vor, die bewertet, ob die benannten Behörden die Kriterien gemäß Anhang XIII der Verordnung erfüllen. Die Kommission hat Leitlinien zum Benennungsverfahren¹⁰ herausgegeben, um die Prüfbehörden bei dieser Aufgabe zu unterstützen.

Artikel 59 der Haushaltsordnung enthält ferner allgemeine Anforderungen, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von den Prüfbehörden einzuhalten sind. Prüfungen betreffen drei Kernbereiche:

- Verwaltungs- und Kontrollsysteme;
- Ausgaben/Vorhaben und
- Jahresabschlüsse und Verwaltungserklärungen.

Artikel 59 der Haushaltsordnung und Artikel 127 der Dachverordnung sehen drei Haupttypen von Prüfungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung vor:

1. Systemprüfungen in Bezug auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems des operationellen Programms;
2. Prüfung von Vorhaben anhand geeigneter Stichproben auf der Grundlage der erklärten Ausgaben;
3. Prüfungen der Jahresrechnungen und der Verwaltungserklärungen.

Die für diese Prüfungen verantwortlichen Prüfstellen müssen unabhängig sein und bei der Ausübung ihrer Funktion und der Erstellung des Bestätigungsvermerks international anerkannte Prüfungsgrundsätze einhalten. Mit dem Bestätigungsvermerk sind die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben und das Funktionieren der Kontrollsysteme zu bestätigen.

Tabelle 1 in Anhang IV der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014¹¹ der Kommission enthält für die Verwaltungsbehörden eine Liste der Kernanforderungen an die

⁹ Muster für den Bericht und die Stellungnahme der unabhängigen Prüfstelle sind enthalten in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1011/2014 der Kommission vom 22. September 2014 (Anhang III und Anhang IV) mit detaillierten Regelungen für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Muster für die Übermittlung bestimmter Informationen an die Kommission und detaillierten Regelungen für den Informationsaustausch zwischen Begünstigten und Verwaltungsbehörden, Bescheinigungsbehörden, Prüfbehörden und zwischengeschalteten Stellen (ABl. L 286 vom 30.9.2014, S. 1).

¹⁰ EGESIF-XXXYY-EN.

¹¹ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale

Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die im Programmplanungszeitraum 2014-2020 bewertet werden müssen. Diese Liste enthält zum ersten Mal als Kernanforderung Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung für die Verwaltungsbehörden und die zwischengeschalteten Stellen. Den Prüfbehörden obliegt die Aufgabe zu kontrollieren, ob Kernanforderung 7 („Wirksame Umsetzung angemessener Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug“) eingehalten wurde. Das bedeutet, dass die zur Prävention und Aufdeckung von Betrug eingerichteten Kontrollsysteme ein höheres Maß an spezieller Aufmerksamkeit und Berichterstattung erfordern werden, als dies in den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen der Fall war.

Allerdings wird in Einklang mit Artikel 30 Absatz 2 der genannten delegierten Verordnung ein gravierender Mangel in der Kernanforderung „Maßnahmen gegen Betrug“ allein nicht ausreichen, um gravierende Mängel bei der wirksamen Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme festzustellen. Er muss mit Beweisen für Defizite bei einer der sonstigen in Tabelle 1 von Anhang IV genannten Kernanforderungen einhergehen.

Die Kommission hat für die Mitgliedstaaten und die Programmbehörden der europäischen Struktur- und Investitionsfonds einen Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen¹² herausgegeben. Dieses Dokument enthält für die Prüfbehörden weiterführende Hinweise zur Überprüfung der Einhaltung von Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c durch die Verwaltungsbehörden. Mit Anhang 4 dieser Leitlinien steht den Prüfbehörden der Entwurf einer Prüfliste für die Beantwortung der Frage zur Verfügung, inwieweit die Verwaltungsbehörden und die zwischengeschalteten Stellen Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c einhalten. Er kann als Ergänzung der Prüflisten dienen, die von den Prüfbehörden bei Systemprüfungen verwendet werden.

Außerdem ist noch Artikel 148 Absatz 4 der Dachverordnung zu nennen, wonach ungeachtet des Grundsatzes der angemessenen Kontrolle operationeller Programme, die Prüfbehörde Prüfungen von Vorhaben durchführen kann, falls in einer Risikobewertung oder einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofs ein konkretes Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug ermittelt wurde. Das trifft zu, falls Hinweise auf gravierende Mängel bei der wirksamen Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das betreffende operationelle Programm vorliegen¹³.

Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. L 286 vom 13.5.2014, S. 5-44).

¹² EGESIF 14-00021-00 vom 16.6.2014.

¹³ Siehe Anhang 1 dieses Handbuchs.

1.2. Der internationale Rahmen

Der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 erfordert die Einhaltung international anerkannter Prüfungsstandards¹⁴ bei der Durchführung von Prüfungen. Es bestehen drei Hauptgruppen von internationalen Prüfungsstandards:

1. die Standards des International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) beim Internationalen Wirtschaftsprüferverband;
2. die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI), herausgegeben von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden;
3. die Normen des Institute of Internal Auditors.

Alle drei Regelwerke enthalten ähnliche Leitlinien zu den Pflichten der Prüfer bei der Betrugsaufdeckung.

Internationaler Wirtschaftsprüferverband

Von den 36 Standards des IAASB hat ISA 240 die Verantwortung des Prüfers in Bezug auf Betrug im Rahmen einer Abschlussprüfung zum Gegenstand. Dieser Standard enthält folgende Grundsätze:

1. Von den Prüfern wird die Aufdeckung von Betrug nur dann erwartet, wenn er die Wesentlichkeitsschwelle überschreitet;
2. bei einem Betrugsverdacht wird von den Prüfern die Einleitung weiterer Schritte erwartet;
3. die Prüfer sollten bei der Planung ihrer Prüfmaßnahmen spezifische Betrugsrisikofaktoren berücksichtigen. Dementsprechend sollte davon ausgegangen werden, dass für das Kriterium der Wesentlichkeit qualitative Aspekte vorliegen;
4. bei hinreichender Sicherheit ist der Prüfer verpflichtet, die Prüfung mit einer durchweg kritischen Grundhaltung vorzunehmen. Das schließt auch das Durchbrechen bewährter Denk- und Handlungsmuster ein;
5. in Betrugsverdachtsfällen muss der Kommunikation und Dokumentation besonderes Augenmerk gelten.

Gemäß ISA 330 „Die Reaktionen des Abschlussprüfers auf beurteilte Risiken“ ist der Prüfer verpflichtet, die notwendige Gesamtreaktion auf die festgestellten Risiken des Vorliegens von durch Betrug bedingten wesentlichen falschen Darstellungen in den Abschlüssen festzulegen. Allerdings besteht ein unvermeidbares Risiko, dass wesentliche falsche Darstellungen nicht aufgedeckt werden, insbesondere wenn sie durch Betrug verursacht wurden.

¹⁴ Siehe Artikel 127 Absatz 3 der Dachverordnung.

Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden

ISSAI 1240 trägt den Titel „Die Verantwortung des Abschlussprüfers bei dolosen Handlungen“. Die Norm bezieht sich direkt auf den Internationalen Prüfungsstandard (ISA) 240 (siehe unten) und enthält ergänzende Anwendungshinweise für Prüfer im öffentlichen Sektor. Konkret heißt es darin:

- „... möglicherweise [gibt es] Erwartungen der breiten Öffentlichkeit an die Berichterstattung der Prüfer im öffentlichen Sektor über Verstöße gegen Vorgaben oder über die Wirksamkeit des IKS. Diese zusätzlichen Pflichten und diesbezügliche Risiken doloser Handlungen muss der Prüfer im öffentlichen Sektor bei der Planung und Durchführung der Prüfung berücksichtigen.“ (P4)
- „In Einklang mit Textziffer 43 des ISA, die Mitteilungen an Dritte außerhalb der Einheit behandelt, können im öffentlichen Sektor für die Berichterstattung über dolose Handlungen spezifische Bestimmungen des Prüfungsmandats oder damit zusammenhängende Gesetze oder andere Rechtsvorschriften gelten. Zu solchen Dritten können Aufsichtsbehörden und Überwachungsstellen gehören. In manchen Umfeldern besteht möglicherweise die Pflicht, Ermittlungsbehörden über Anzeichen von dolosen Handlungen Bericht zu erstatten und sogar mit solchen Behörden bei der Ermittlung zusammenzuarbeiten, ob dolose Handlungen oder Missbrauch vorliegen. In anderen Umfeldern können Prüfer im öffentlichen Sektor verpflichtet sein, gegenüber dem zuständigen Rechtsprechungsorgan oder der entsprechenden Stelle innerhalb der Regierung oder der gesetzgebenden Körperschaft, wie Staatsanwaltschaft, Polizei und (wenn für die Gesetzgebung von Bedeutung) betroffenen Dritten über Umstände, die auf mögliche dolose Handlungen oder Missbrauch hindeuten, Bericht zu erstatten. Prüfer im öffentlichen Sektor sollten darauf achten, eine Einmischung in eventuelle Untersuchungen oder Gerichtsverfahren zu vermeiden. Prüfer im öffentlichen Sektor müssen mit den geltenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften hinsichtlich der Berichterstattung, Mitteilung und Dokumentation im Zusammenhang mit Anzeichen für oder Verdacht auf dolose Handlungen vertraut sein. Außerdem sollten Prüfer im öffentlichen Sektor die Notwendigkeit erwägen, für Fragen in Verbindung mit Anzeichen für dolose Handlungen rechtlichen Rat einzuholen.“ (P21)

Institute of Internal Auditors

In den vom Institute of Internal Auditors herausgegebenen internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision sind in Bezug auf Betrugsrisiken und -aufdeckung mithilfe von Sicherungsmaßnahmen und Prüfungen folgende Grundsätze festgelegt:

1. Der Interne Revisor verfügt über ausreichendes Wissen, um das Betrugsrisiko und die Weise, in der es gehandhabt wird, zu beurteilen. Es wird jedoch nicht erwartet, dass er über den gleichen Umfang an Sachkenntnis und Erfahrung verfügt wie ein Experte für die Aufdeckung und Untersuchung doloser Handlungen (Standard 1210.A2);

2. der Interne Revisor nimmt seine berufliche Sorgfaltspflicht wahr, indem er (...) [d]ie Wahrscheinlichkeit des Vorliegens bedeutender Fehler, Unregelmäßigkeiten oder der Nichteinhaltung von Vorschriften (...) [beachtet]¹⁵ (Standard 1220.A1);
3. die Interne Revision ermittelt das Betrugsrisiko und die Weise, in der die Organisation das Betrugsrisiko handhabt (Standard 2120.A2), und
4. der Interne Revisor berücksichtigt bei der Festlegung der Prüfungsziele die Wahrscheinlichkeit, dass wesentliche Fehler, Betrug, Regelverstöße sowie sonstige Risikopotenziale vorliegen und Vorschriften nicht eingehalten werden (Standard 2210.A2).

In allen Standards wird hervorgehoben, dass der Prüfer zwei unterschiedliche Rollen spielt:

- a) die Rolle des Prüfers: als unabhängige Stellen sind die Prüfer für die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben und Abschlüsse der überprüften Stellen und für das ordnungsgemäße Funktionieren des betreffenden Systems entsprechend festgelegten Anforderungen verantwortlich;
- b) die Rolle des Beraters: Prüfer können Empfehlungen zur Beseitigung oder Korrektur von Schwachstellen oder Fehlern bei Vorhaben, Abschlüssen und Systemen geben, was auch Empfehlungen zur Verbesserung der Rechtsvorschriften umfassen kann.

Die unterschiedlichen Rollen bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug werden in späteren Kapiteln dieses Handbuchs ausführlicher beschrieben.

1.3. Der nationale Rahmen

Zusätzlich zum EU-Rechtsrahmen haben einige (aber nicht alle) Mitgliedstaaten Vorschriften im nationalen Recht verankert, um Prüfverfahren besser zu definieren.

Der EU-Rechtsrahmen ist relativ allgemein gehalten und bietet den Mitgliedstaaten Spielraum. Sie können Prüfungen in Einklang mit ihren Vorschriften, ihrer Organisationsstruktur und ihren Grundsätzen gestalten und durchführen. Das muss bei der Betrachtung der Rolle von Prüfern bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug berücksichtigt werden.

¹⁵ Auszug aus dem Standard 1220.A1.

Beispiele zur Veranschaulichung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten

In Estland besteht mit dem Regierungserlass Nr. 125 vom 8. Mai 2007 ein Rahmen für die Durchführung von Prüfungen im Zusammenhang mit Strukturhilfe. Die Prüfbehörde ist dementsprechend verpflichtet, bei der Überprüfung von Vorhaben mit EU-Kofinanzierung die Definition der internen Prüfung, den Ethikkodex, die internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision und Praxishinweise des Institute of Internal Auditors zu befolgen.

In den Niederlanden werden die ISA des Internationalen Wirtschaftsprüferverbands in das nationale Recht für zugelassene Rechnungsprüfer umgesetzt, so dass die Rechnungsprüfer diese Standards in ihrer beruflichen Praxis anwenden müssen.

2. Wie Systemprüfungen bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug helfen

Eine Systemprüfung dient dem Erlangen hinreichender Gewissheit, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam und effizient funktioniert, um Fehler und Unregelmäßigkeiten (einschließlich Betrug) zu verhindern, und dass, sobald es zu solchen Erscheinungen kommt, sie erkannt und korrigiert werden.

Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit können Prüfer auf Schwachstellen des Systems stoßen, die Maßnahmen innerhalb des Systems erfordern. Prüfer spielen in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle. Insbesondere sind sie verpflichtet, die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden auf Schwachstellen aller Art aufmerksam zu machen. Diese Behörden tragen die Hauptverantwortung für das Beheben der aufgedeckten Defizite, da dies zur Prävention von Betrug beiträgt.

Die Prüfer können auf Umstände stoßen, die auf möglichen Betrug hinweisen. In diesen Fällen müssen sie die zuständige Behörden davon unverzüglich in Kenntnis setzen. Dies können je nach den Besonderheiten des Betrugsverdachts und den entsprechenden einzelstaatlichen Verfahren für die Betrugsmeldung die Verwaltungsbehörden, Strafverfolgungsdienste oder das OLAF sein. Auf jeden Fall wird damit ein Beitrag zur Betrugsaufdeckung geleistet.

2.1. Systemprüfungen und Betrugsprävention

Die Betrugsprävention hat sich zu einem selbstständigen Themenbereich entwickelt. Der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 verlangt von den Mitgliedstaaten einen weiteren Schritt in der Prävention von Betrug. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für operationelle Programme der europäischen Struktur- und Investitionsfonds sind in der Dachverordnung geregelt, die die Verwaltungsbehörden dazu verpflichtet, auf der Grundlage einer Betrugsrisikobewertung wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug zu treffen. Die Vorschriften enthalten die Verpflichtung der Prüfbehörden zur Beurteilung des Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme als Teil der operationellen Programme, einschließlich einer Bewertung der ergriffenen Maßnahmen der Betrugsbekämpfung¹⁶.

2.1.1 Rolle des Prüfers

Gemäß ISSAI 1240 und ISA 240

- liegt die Verantwortung für die Prävention und Aufdeckung von Betrug bei dem mit der Leitung und Führung der Organisation betrautem Personal;

¹⁶ Siehe Kapitel 1.1.

- sollten die Prüfer das Risiko bewerten, dass falsche Darstellungen in den Abschlüssen auf Betrug zurückgehen, und
- sollten die Prüfer Betrugsverdachtsfälle dem Führungs- und Verwaltungspersonal sowie den Regulierungs- und Strafverfolgungsbehörden melden.

Im Informationsvermerk zu Betrugsindikatoren für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds¹⁷ ist Folgendes nachzulesen: „In Ausübung der angemessenen professionellen Skepsis sollten Prüfer besonders wachsam für Betrugsmöglichkeiten, wie z. B. Kontrollschwächen in den Kontroll- und Verwaltungssystemen sein. Den Prüfern wird, insbesondere wenn das Verwaltungs- und Kontrollumfeld als gefährdet betrachtet werden kann, empfohlen, bei den Verwaltungsbehörden Anfragen über deren Ansicht bezüglich des Betrugsrisikos zu stellen, um die geltenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu prüfen.“

ISA 240 enthält eine Beschreibung der professionellen Skepsis bzw. kritischen Grundhaltung als **Haltung, die eine hinterfragende Denkweise, Wachsamkeit für Umstände, die auf mögliche falsche Darstellungen aufgrund von Fehlern oder Betrug hinweisen könnten, und eine kritische Beurteilung der Prüfnachweise beinhaltet**. Das bedeutet beispielsweise, dass selbst wenn die dem Prüfer vorgelegten Unterlagen den Sachverhalt als korrekt und rechtskonform darstellen, er vorsichtig und argwöhnisch vorgehen muss. Falls seiner Einschätzung nach ein Betrugsrisiko besteht, kann er sich für zusätzliche Tests und Prüfungen entscheiden, einschließlich der Ausweitung des Prüfsegments.

2.1.1.1. Prüfstrategie

Gemäß Artikel 127 Absatz 4 ist die Prüfbehörde verpflichtet, innerhalb von acht Monaten nach Genehmigung eines operationellen Programms eine Prüfstrategie für die Durchführung der Prüfungen zu erstellen. Es ist wichtig, dass die Betrugspräventions- und –aufdeckungstätigkeit der Durchführungsstellen von der Prüfbehörde in diesem Dokument ausreichend berücksichtigt wird.

Im Jahr 2014 hat die Kommission einen Leitfaden zur Prüfstrategie ausgearbeitet¹⁸. In Abschnitt 3 zum Thema Risikobewertung werden die Prüfbehörden dazu angehalten, ein System der Risikobewertung zu entwickeln und den Schwerpunkt innerhalb eines entsprechenden Programms auf die Systemprüfungstätigkeit zu legen. Dabei sollte die allgemeine Risikobewertung mithilfe einer Risikobewertungstabelle vorgenommen werden, die sowohl inhärente als auch Kontrollrisikofaktoren beinhaltet.

In Abschnitt 4.2, der die Prüfstrategie zum Gegenstand hat, ist die Umsetzung von wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, untermauert durch eine Bewertung des Betrugsrisikos, als ein konkret zu behandelnder Themenbereich benannt.

¹⁷ COCOF-Vermerk 09/0003/00 vom 18. Februar 2009.

¹⁸ Guidance on the Audit Strategy – EGESIF XX-EN, Nummer 4.2.3.

2.1.1.2. Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Artikel 72 Buchstabe h, Artikel 122 Absatz 2 und Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung und Tabelle 1 von Anhang IV der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission beziehen sich auf die Kernanforderung 7 „Wirksame Umsetzung angemessener Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug“. Diese Kernanforderung wurde in sieben Kernkriterien unterteilt, die in Anhang 2 zu diesem Handbuch aufgelistet wurden. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden die Prüfbehörden erstmals verpflichtet sein, Prüfungen von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen bei ihrer Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durchzuführen, wenngleich in der Verordnung dazu keine explizite Anforderung enthalten ist.

Die Kommission hat einen aktualisierten Leitfaden vorbereitet, der gemeinsame Methoden zur Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten vorgibt¹⁹. Den Prüfbehörden wird nachdrücklich angeraten, diese Methoden bei der Beurteilung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen anzuwenden.

Die Prüfbehörden müssen im Auge behalten, dass die Verwaltungsbehörden beim Umgang mit dem Betrugsrisiko einen aktiven, strukturierten und gezielten Ansatz verfolgen und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen umsetzen müssen, die angesichts der festgestellten Risiken wirksam und angemessen sind.

In Einklang mit diesen Grundsätzen gibt der von der Kommission vorgelegte „Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen“ den Prüfbehörden ein Instrument an die Hand, mit dem sie die Bewertung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Verwaltungsbehörden vornehmen können. Bei diesem Instrument handelt es sich um die Prüfliste in Anhang 4 des Leitfadens.

Bei der Planung von Systemprüfungen sind die Prüfer verpflichtet, eine Risikobewertung des Umfelds vorzunehmen, in dem die überprüften Stellen tätig sind.

Die Prüfer müssen somit

- die Tätigkeit der überprüften Stelle und das Umfeld, in dem sie tätig ist, verstehen;
- Empfehlungen aus vergangenen Prüfungen einbeziehen;
- das interne Kontrollsystem der überprüften Stelle beurteilen;
- Risiken einschließlich des Betrugsrisikos erkennen und bewerten.

Konkret gesagt, sind die folgenden zentralen Fragen zum Thema Betrug zu klären (erweiterbare Liste):

¹⁹ Guidance for Member states and Programme Authorities on the Designation Procedure – EGESIF XXX-EN.

- Besteht ein spezifisches Verfahren zur Betrugsrisikobewertung und wie oft wird es angewendet?
- Wie sieht der allgemeine Ansatz gegenüber Betrug aus? Wird er von der obersten Führungsebene bestimmt (z. B. entsprechende Akzentsetzung in Mitteilungen der Leitung)?
- Ist in der Gesetzgebung des betreffenden Mitgliedstaats eine spezifische Strategie in Bezug auf Betrug, Missbrauch und Zweckentfremdung von Zuschüssen festgelegt? Welche Konsequenzen folgen auf die Feststellung von Betrug, Missbrauch und Zweckentfremdung von Zuschüssen? Erfolgt eine Ahndung?
- Wird der Auswahlprozess für die Bewerber/Projekte objektiv durchgeführt?
- Wird bei Verwaltungskontrollen besonders auf Betrugsaufdeckung geachtet?
- Bewertet die überprüfte Stelle das Betrugsrisiko in ausreichendem Maße? Werden angemessene Gegenmaßnahmen ergriffen?
- Sind die Kontrollmaßnahmen der überprüften Stelle anfällig für Bedingungen, die Betrug begünstigen (Anreize/Druck, Gelegenheiten, Haltungen/Rationalisierung)?²⁰ Werden Maßnahmen zum Abbau ihrer möglichen Auswirkungen ergriffen?
- Erfüllt das interne Kontrollsystem die rechtlichen Anforderungen an Betrugsbekämpfungsmaßnahmen? Kommen Verfahren zur Verhinderung von Betrugsgelegenheiten zur Anwendung (z. B. Vorliegen detaillierter Prüflisten, Einbeziehung einer größeren Anzahl von Personen in den Entscheidungsfindungsprozess, „Vier-Augen-Prinzip“ bei der Durchführung von Prüfungen usw.)?

Geeignete Informationsquellen (Auflistung erweiterbar):

- Zusammenkünfte mit der Führungsebene und mit Beschaffungsverantwortlichen in der überprüften Stelle;
- Verfahrenshandbücher der überprüften Stelle;
- Prüfung der Verwendung der Verwaltungsprüfliste zur Feststellung, dass Betrugsprävention und –aufdeckung in ausreichendem Maße vorgesehen sind;
- Überprüfung der Finanzhilferegeln in operationellen Programmen, die keinen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen unterliegen;
- Informationen über Risikobereiche in der Arbeitsweise der überprüften Stelle, die dem Prüfer von Strafverfolgungsbehörden und Regulierungsbehörden bereitgestellt werden (es könnte zu einem bewährten Verfahren für die Prüfer werden, sich mit diesen Behörden auf den Austausch von Erkenntnissen, Informationen, Ergebnissen ihrer Tätigkeit usw. zu verständigen);
- Informationen aus dem Verfahren zur Meldung von Missständen;
- Überprüfung möglicher Verbindungen zwischen verschiedenen beteiligten Vorhaben und Organisationen;
- Informationen aus Instrumenten zur Risikobewertung (z. B. ARACHNE);
- Datenbank „Meldesystem für Unregelmäßigkeiten“ zur Speicherung der von Mitgliedstaaten an das OLAF übermittelten Berichte über Unregelmäßigkeiten

²⁰ Für Beispiele siehe ISA 240, Anhang 1 - Beispiele für Betrugsfaktoren.

In Rumänien haben die nationalen Prüfbehörden und die Dienststelle für Betrugsbekämpfung (DLAF) eine Vereinbarung über ihre Zusammenarbeit getroffen, die u. a. folgende Punkte vorsieht:

- bilaterale Konsultation bei der Ausarbeitung neuer, den Bereich Betrug betreffender Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf das Kerngeschäft der Prüfbehörden und der DLAF;
- Organisation von Sitzungen, Konferenzen und gemeinsamen Schulungen;
- Mitteilung möglicher Betrugsfälle durch die Prüfbehörden an die DLAF;
- Austausch von Informationen über Betrugsfälle zur Beurteilung des Betrugsrisikos;
- Zugriff auf die DLAF-Datenbank (und insbesondere das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten) für die Prüfbehörden auf schriftliches Ersuchen;
- im Zweijahresrhythmus Mitteilung der DLAF an die Prüfbehörden in Form einer Aufstellung der kontrollierten Stellen.

Bei der Auswahl einer Kontrollprobe für die Durchführung der Überprüfung der praktischen Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems sollten die Prüfer auf das Zufallsstichprobenverfahren (oder andere in den internationalen Prüfungsgrundsätzen aufgeführte Methoden) zurückgreifen. Sie sollten nicht versuchen, Betrugsverdachtsfälle auszuwählen (z. B. aufgrund von Informationen der Strafverfolgungsbehörden oder der Regulierungsbehörden). Das könnte zu einer falschen Bewertung der Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems der überprüften Stelle führen, da die Probe eine Verzerrung in Richtung Betrugsfälle aufweisen könnte. Allerdings sollten Fälle dieser Art als ergänzende Stichprobe ausgewählt werden, um im Besonderen die Betrugserkennungsverfahren auszuwerten.

Die Prüfbehörden sollten ihre Systemprüfungstätigkeit im Zusammenhang mit Betrugsbekämpfungsmaßnahmen möglichst frühzeitig im Programmplanungszeitraum und so oft wie notwendig durchführen. Als Teil ihres Programms der Systemprüfungen sollten sie systematisch auch die Umsetzung wirksamer und angemessener Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf der Ebene der zwischengeschalteten Stellen überprüfen.²¹

Beispiele für Systemschwachstellen, die zu Betrug führen können²²

- Mangelnde Schulung der Mitarbeiter in den Verwaltungsbehörden hinsichtlich der Erkennung von Warnsignalen²³: das kann dazu führen, dass fehlerhafte,

²¹ Siehe Abschnitt 5.2 des „Leitfadens zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen“ (EGESIF 14-0021-00 vom 16. Juni 2014).

²² Weitere Beispiele finden sich in Anhang 2 des „Leitfadens zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen“ (EGESIF 14-0021-00 vom 16. Juni 2014).

²³ Ein Warnsignal ist ein Indikator für potenziellen Betrug, potenzielle Korruption usw. Dieses Signal zeigt etwas Ungewöhnliches an, das möglicherweise näher untersucht werden muss.

ungenau oder unvollständige Unterlagen (etwa Rechnungen, Bankgarantien, Arbeitszeugnisse, Steuerbescheinigungen, Finanzkonten, technische Unterlagen usw.) unerkannt bleiben

- Unterlassen der Prüfung, ob die am Entwurf der Leistungsbeschreibung für eine Ausschreibung beteiligten Personen persönliche oder wirtschaftliche Interessen in Bezug auf die Ausschreibung verfolgen. (Wenn beispielsweise ein Bieter, der später den Zuschlag erhält, die Leistungsbeschreibung selbst verfasst und sie den öffentlichen Auftraggebern überreicht, nur um den Nachweis zu erbringen, dass die Ausschreibungsunterlagen formell veröffentlicht wurden.)
- Unterlassen der Prüfung, ob die am Entscheidungsfindungsprozess beteiligten Personen persönliche oder wirtschaftliche Interessen an der von ihnen zu treffenden Entscheidung verfolgen. (Wenn beispielsweise die Mitarbeiter einer Verwaltungsbehörde vorsätzlich ungerechterweise einen bestimmten Begünstigten favorisieren, damit gegen die geltenden Regeln und Verfahren verstoßen und dem Begünstigten die Entgegennahme von nicht rückzahlbaren Fördermitteln ermöglichen, auf die er wegen der Nichterfüllung der rechtlichen Kriterien für die Förderfähigkeit keinen Anspruch hatte.)
- Fehlender Einsatz von Instrumenten der Risikobewertung (z. B. ARACHNE).

Falls der Prüfer im Verlauf einer Systemprüfung auf Mängel oder auf das offensichtliche Fehlen von Kontrollmaßnahmen stößt, sollte er diese Sachverhalte melden und entsprechende Empfehlungen zur Verbesserung der Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie zur Prävention von Betrug aussprechen. Die Ergebnisse von Systemprüfungen sollten auch bei der Planung der Prüfung von Vorhaben berücksichtigt werden.

2.1.2. Rolle des Beraters

Gemäß ISA 240 sind die Prüfer verpflichtet, Mängel und Lücken im internen Kontrollsystem der überprüften Stelle festzustellen und die für die Aufsicht dieser Stellen verantwortlichen Personen über diese Defizite zu informieren. Dank ihrer Erfahrung und Kenntnis des Umfelds sind die Prüfer in der Lage, Korrekturmaßnahmen und Lösungen auszumachen, damit eventuelle Schwachstellen beseitigt werden können. Auf ihren großen Erfahrungsschatz zurückgreifend können sie Lehren ziehen und neue Warnsignale erkennen. Dadurch wird es möglich, dass die Prüfer bei der Erkennung möglicher Betrugsfälle gewonnene Erkenntnisse an die Mitarbeiter der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden weitergeben (siehe Kapitel 4 dieses Dokuments zum Thema Schulung).

Auf der Grundlage dieser „Lehren“ können die Prüfer auch bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften beratend tätig sein und auf diese Weise wirksam zur Betrugsbekämpfung beitragen.

In den Niederlanden ist die Prüfbehörde Teil des staatlichen Zentralen Prüfungsdienstes, der beim Finanzministerium angesiedelt ist. Bei der Ausarbeitung neuer nationaler Rechtsvorschriften ist sie beratend tätig. Die Behörde konzentriert sich auf die Prävention von Missbrauch und Zweckentfremdung von Zuschüssen, indem sie ausgehend von ihren Erkenntnissen und ihrer Praxiserfahrung prüft, ob die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Regeln in der Praxis anwendbar und prüffähig sind.

2.2. Systemprüfungen und Aufdeckung von Betrug

2.2.1. Rolle des Prüfers

In Abschnitt 4 der Norm ISA 240 über die Verantwortung des Prüfers bei dolosen Handlungen im Rahmen der Prüfung von Abschlüssen ist festgelegt, dass die Hauptverantwortung für die Prävention und Aufdeckung von Betrug bei den Verantwortlichen für die Organisationsführung und die Verwaltung der überprüften Stelle liegt.

Deckt jedoch eine Prüfbehörde im Zuge ihrer Systemprüfungstätigkeit einen Betrugsverdachtsfall auf, so muss sie im Interesses des Schutzes des Haushalts der EU und der Mitgliedstaaten unverzüglich handeln. Dabei kann ein bereits bestehendes und bekanntes Verfahren die Entscheidungsfindung der Prüfer, die auf einen Betrugsverdachtsfall stoßen, erleichtern.

In Irland hat die EFRE-Prüfbehörde einen Betrugsreaktionsplan entwickelt, den die Prüfer bei Betrugsverdacht im Verlauf einer Systemprüfung oder einer Prüfung von Vorhaben anwenden können. Damit soll gewährleistet werden, **dass möglichst umgehend wirksame Maßnahmen ergriffen werden**. In dem Plan ist der im Falle der Aufdeckung eines Betrugsverdachtsfalls einzuschlagende Weg vorgegeben, damit die Prüfbehörde den Fall korrekt an die zuständigen Behörden meldet und die Einhaltung der jährlichen Berichterstattungsfristen infolge von Ermittlungen nicht gefährdet wird. Eine Kopie dieses Plans findet sich in Anhang 4 dieses Handbuchs.

Die bestehenden Maßnahmen und internen Kontroll- und Aufsichtsmechanismen sollten bei ordnungsgemäßer Anwendung die Möglichkeiten von Betrug einschränken, doch können sie ihn nicht gänzlich verhindern. Häufige und sorgfältig ausgewählte Prüfungen in sensiblen Bereichen stellen für die Prüfer ein sinnvolles Instrument dar. Sie können bei der Erkennung von systemischen Schwachstellen von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen wie auch bei der Aufdeckung von Betrugsverdachtsfällen hilfreich sein. Thematische Prüfungen sind daher nützliche Instrumente.

Entsprechend ISA 240 müssen die Prüfverfahren von den Prüfern ausgehend von einer Risikobewertung festgelegt werden, so dass hinreichend gewährleistet ist, dass durch Betrug verursachte Schäden größeren Ausmaßes aufgedeckt werden.

Jede Prüfung beinhaltet das Risiko, dass erhebliche Mängel des internen Kontrollsystems selbst bei korrekter Planung und Durchführung der Prüfung nicht aufgedeckt werden. Die

Prüfer müssen mit besonderer professioneller Wachsamkeit und konsequenter analytischer Urteilsfähigkeit vorgehen, da Betrug von Maßnahmen zu seiner Vertuschung begleitet wird, wie geheime Absprachen zwischen mehreren Personen, Urkundenfälschung, Verschleierung oder Zurückhaltung von Unterlagen, Daten oder Informationen.

Der Schlüssel ist die kritische Grundhaltung. Die Prüfungsnachweise müssen einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Die Prüfer sollten zum Beispiel wachsam sein bei

- Prüfungsnachweisen, die anderen erlangten Prüfungsnachweisen widersprechen;
- Informationen, die die Vertrauenswürdigkeit von als Prüfungsnachweis zu verwendenden Unterlagen und Antworten auf Anfragen infrage stellen und
- Umständen, die auf Betrug hindeuten.²⁴

Falls ein Prüfer, ausgehend von seiner fachlichen Beurteilung²⁵, Indizien für einen Betrugsverdacht als gegeben ansieht, muss er seine Untersuchung fortsetzen. Er kann sich für weitere Kontrollen und Prüfungen bei gleichzeitiger Erweiterung des Prüfsegments entscheiden.

Der Prüfer kann zu dem Schluss kommen, dass der Betrugsverdacht das gesamte System oder nur einen Teil davon betrifft oder dass es sich um einen oder mehrere isolierte Betrugsverdachtsfälle handelt. Auf jeden Fall muss er schnell handeln und die zuständigen Behörden unter Berücksichtigung der jeweiligen Begleitumstände informieren. Auf der Grundlage der ermittelten Anhaltspunkte muss der Prüfer die Lage konsequent und eingehend analysieren, das Material als Basis für seine Feststellung ordnen und entscheiden, wer informiert werden muss.

In erster Linie ist das Leitungspersonal der überprüften Stelle zu informieren, sofern kein Grund zu der Annahme besteht, dass jemand aus diesem Personenkreis in den Fall verwickelt ist. Bei Zuschussempfängern obliegt die Verwaltung den Verwaltungsbehörden und den zwischengeschalteten Stellen. Ansonsten muss der Prüfer unbeschadet etwaiger einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Vertraulichkeit von im Verlauf einer Prüfung erlangten Informationen direkt bei den Justizbehörden Meldung erstatten.

Die Prüfer müssen auch die zuständigen einzelstaatlichen Behörden informieren, die der Kommission bzw. dem OLAF Unregelmäßigkeiten und Betrugsverdachtsfälle gemäß den geltenden sektorbezogenen Regelungen zum Melden von Unregelmäßigkeiten anzeigen müssen.²⁶

²⁴ ISA 200, Punkt A.18.

²⁵ Die Norm ISA 200 enthält eine Definition der fachlichen Beurteilung als Anwendung relevanter Ausbildung, Kenntnisse und Erfahrungen in Einklang mit Prüf-, Buchführungs- und Ethiknormen zum Treffen fundierter Entscheidungen in Bezug auf eine den Prüfungsnachweisen angemessene Vorgehensweise.

²⁶ Z. B. für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 Abschnitt 4 (Artikel 27-35) der 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)

2.2.2. Rolle des Beraters

Kommt ein Prüfer zu dem Schluss, dass der mutmaßliche Betrug das gesamte Verwaltungssystem beeinträchtigt, muss er das Leitungspersonal darüber informieren, sofern es nicht selbst an dem mutmaßlichen Betrug beteiligt ist. Gemäß Artikel 127 Absatz 5 Buchstabe b muss er zu den vorgeschlagenen Maßnahmen und eventuellen Korrekturen Stellung nehmen. Die Prüfer können hier einen erheblichen Beitrag leisten, wobei ihre Stellungnahmen für die Personen, die auf der Durchführungsebene Verantwortung tragen, von besonderem Nutzen sind, wenn bereits bestehende Maßnahmen angepasst oder korrigiert werden müssen.

Wie in Abschnitt 2.1.2 dargelegt, können die Prüfer die getroffenen Feststellungen bei ihrer Prüfungstätigkeit dazu nutzen, mehr über das Umfeld in Erfahrung zu bringen und die zentralen Elemente auszumachen, die ihnen dabei helfen, die Umstände von Betrug und wirksame Betrugsbekämpfungsmethoden besser zu verstehen. Sie können auch auf bewährte Verfahrensweisen verweisen, bei denen sich während der Prüfungen keine Schwachstellen offenbart haben. Sie können all diese „Lehren“ auch in den Austausch mit Interessengruppen einbringen.

Die Prüfer können auf unterschiedlichen Ebenen beratend tätig sein. Sie können die Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen und Bescheinigungsbehörden bei der Entwicklung ihrer

- Risikoanalyse,
- Warnsignale,
- Betrugsbekämpfungsstrategien und –maßnahmen,
- Ausbildungsmaßnahmen

unterstützen.

Allerdings darf die Hilfestellung der Prüfer nicht ihre Unabhängigkeit gefährden. Die Prüfer sollten nicht an Entscheidungsfindungsprozessen über Unterlagen beteiligt sein, die sie im Verlauf ihrer Prüfung zu untersuchen haben.

Erlangte Erkenntnisse sollten von den Prüfern an andere Prüfer weitergeleitet und gegebenenfalls mit der Polizei, Gerichten und der Rechtsabteilung erörtert werden. Näheres hierzu siehe Kapitel 4.

3. Wie Prüfungen von Vorhaben bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug helfen

Um hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der gegenüber der Kommission erklärten Ausgaben zu erlangen, werden Vorhabenprüfungen durchgeführt. Diese Prüfungen müssen anhand repräsentativer Stichproben erfolgen. Dabei kann die Stichprobeneinheit ein Vorhaben, ein Projekt innerhalb eines Vorhabens oder ein bei der Kommission eingereichter Zahlungsantrag eines Begünstigten sein.

Aufgrund der typischen Eigenschaften von Vorhabenprüfungen kann ein Prüfer bei der Prüfung von Vorhaben nur relativ wenig zur Betrugsvermeidung beitragen. Er kann jedoch typische Schwachstellen ermitteln, die sich aus wiederkehrenden Betrugsmustern ergeben. Darüber hinaus kann er mithilfe seiner bei Vorhabenprüfungen getroffenen Feststellungen Empfehlungen zur Verbesserung des Systems formulieren. Somit leistet er in seiner Rolle als Prüfer einen Beitrag zur Betrugsprävention.

Bei Prüfungen können auch einzelne Betrugsfälle aufgedeckt werden, was dann zur Komponente Betrugaufdeckung der Rolle des Prüfers gehören würde.

3.1. Vorhabenprüfungen und Betrugsprävention

In der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission wird erläutert, wie Vorhaben geprüft werden sollten. So wird insbesondere in Artikel 27 Absatz 5 vorgeschrieben, dass die Prüfbehörden weitere Prüfungen durchführen müssen, wenn systembedingte Probleme festgestellt werden, die eine Gefahr für andere Vorhaben im Rahmen des operationellen Programms darstellen können. Diese Vorschrift wird ergänzt durch Artikel 28 Absatz 12, in dem es heißt: „Wenn Unregelmäßigkeiten oder ein Risiko für Unregelmäßigkeiten ermittelt wurden, beschließt die Prüfbehörde im Hinblick auf die Berücksichtigung der ermittelten spezifischen Risikofaktoren anhand fachlicher Kriterien, ob es erforderlich ist, eine ergänzende Stichprobe zusätzlicher Vorhaben oder von Teilen von Vorhaben zu prüfen, die in der Zufallsstichprobe nicht geprüft wurden.“

Somit kann die Prüfbehörde bei Verdacht auf Betrug durch die Prüfung einer ergänzenden Stichprobe aktiv zur Betrugsvermeidung beitragen.

3.1.1. Rolle des Prüfers

Bei der Vorhabenprüfung führen die Prüfer auch folgende Tätigkeiten durch:

- Ermittlung und Bewertung aller internen und externen Risiken und Gefahren, die sich negativ auf die Förderfähigkeit von Ausgaben auswirken oder zu einer Unregelmäßigkeit oder zu Betrug führen können;
- Überprüfung des Umfelds und Hintergrunds der geprüften Einrichtung unter besonderer Berücksichtigung von Bereichen mit erhöhtem Betrugsrisiko, einschließlich Überprüfung von Informationen über Beteiligte und Zulieferer, sowie

Verwendung von Risikoanalyseinstrumenten (z. B. ARACHNE) oder ähnlichen IT-Instrumenten;

- Ermittlung potenziell betrügerischen Verhaltens und
- erforderlichenfalls Informationsaustausch mit den Strafverfolgungsdiensten (Polizeidirektionen, Strafverfolgungsbehörden, OLAF usw.) im Einklang mit EU-, internationalen und nationalen Rechtsvorschriften.

Damit stehen den Prüfern Entscheidungshilfen für die Frage zu, auf welche potenziellen Risikobereiche sie sich bei ihren Prüfungen konzentrieren sollten. Stellen sie Unregelmäßigkeiten fest, so müssen sie sämtliche Beweise dafür sammeln, um abschließend urteilen zu können, ob Betrug vorliegt. Falls erforderlich, müssen sie weitere Untersuchungen einleiten und u. a. zusätzliche Prüfungen durchführen, um den Umfang des Problems zu ermitteln, und notwendige Abhilfemaßnahmen empfehlen. Sie sollten sich die aktuelle Lage verdeutlichen, d. h. wie unmittelbar und umgehend auf die festgestellten Unregelmäßigkeiten reagiert werden kann. Ist dies möglich, sollten sie auch an die Zukunft denken und festlegen, ob zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten in der Zukunft Präventionsmaßnahmen angeregt und umgesetzt werden sollten.

Auch wenn kein potenzieller Betrug aufgedeckt wurde, können die Prüfer Schlussfolgerungen zur Betrugsprävention ziehen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn bei einer auf einer Stichprobe beruhenden Vorhabenprüfung Risikobereiche oder Schwachstellen ermittelt wurden.

3.1.2. Rolle des Beraters

Die Rolle des Beraters kommt ergänzend zu der Rolle des Prüfers hinzu. Treffen die Prüfer bei ihrer Vorhabenprüfung auf gute Präventionspraktiken, sollten sie in Erwägung ziehen, diese zusammenzutragen und mit den einschlägigen Akteuren auszutauschen. Denn wer tagtäglich bei der Arbeit bewährte Praktiken anwendet, erkennt oft deren gute Qualität nicht und kann sie daher nicht an andere weitergeben. Hier können die Prüfer eine wichtige Rolle spielen, denn angesichts der Vielzahl an Prüfungen, die sie durchführen, haben sie einen guten Überblick über bewährte Praktiken und sollten daher dabei helfen, diese aufzuspüren und weiterzugeben.

Stellen die Prüfer Probleme fest, müssen sie Korrekturmaßnahmen empfehlen. Für die beteiligten Akteure wären eine Zusammenstellung der in dem betreffenden Land oder bei bestimmten Fonds, Regionen oder Unternehmen aufgedeckten betrügerischen Praktiken sowie möglicher Korrekturmaßnahmen sehr hilfreich. Dies würde zur Weiterverbreitung von Erkenntnissen aus früheren Prüfungen beitragen, auch bei den an Gerichtsverfahren beteiligten Ermittlungsbehörden und Organisationen.

In Litauen haben der Rechnungshof, die Spezialermittlungseinheit STT (die sich mit Korruption befasst) und der Dienst zur Ermittlung von Finanzkriminalität (der sich mit Betrug befasst) Kooperationsvereinbarungen unterzeichnet. Bei ihren gemeinsamen Tagungen erörtern sie Themen von gemeinsamem Interesse und tauschen Informationen aus.

Die Prüfer sollten stets ihre Erfahrung nutzen, um das Bewusstsein für die Betrugsproblematik zu schärfen.

3.2. Vorhabenprüfungen und Betrugsprävention

Eine Vorhabenprüfung wird durch Prüfung und Überprüfung von Vorhaben vor allem auf folgenden zwei Ebenen durchgeführt: der Ebene des Begünstigten und der Ebene der Verwaltungsbehörde / zwischengeschalteten Stelle. Dabei handelt es sich im Regelfall um die Prüfungen, bei denen potenzieller Betrug festgestellt werden kann. Dennoch führen die Prüfer Verwaltungsverfahren und keine Strafverfahren durch. In Bezug auf die Aufdeckung der Umstände eines mutmaßlichen Betrugs sind ihre Befugnisse und ihre Zuständigkeit daher relativ eingeschränkt. Ganz abgesehen davon, dass bei Straf- und Prüfverfahren unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Eine Vorhabenprüfung ist administrativer Art und dient dazu, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Durchführung eines Projekts zu beurteilen, während bei einem Strafverfahren Vorhaben ermittelt und/oder untersucht werden, um die Betrugsabsicht nachzuweisen.

Verdachtsfälle, bei denen auf Schwachstellen aufmerksam gemacht wird, müssen sofort (d. h. so schnell wie möglich) geklärt werden, durch Gegenprüfung der verfügbaren Informationen und Durchführung weiterer Überprüfungen. Die Prüfer entscheiden dann nach fachlichem Ermessen, welche weiteren Maßnahmen ergriffen werden sollten. Zu berücksichtigen sind dabei alle Umstände des jeweiligen Falls. Besonders beachten müssen die Prüfer dabei die Umstände, die sich auf die Absicht beziehen, da Absicht den entscheidenden Unterschied zwischen einfachen Unregelmäßigkeiten und mutmaßlichem Betrug ausmacht.

3.2.1. Rolle des Prüfers

Bei der Planung von Prüfungen können sich die Prüfer gezielt die Prüfung von Vorhaben mit Betrugsrisiko vornehmen, um die Aufdeckung von Betrug zu verbessern.

Im Vereinigten Königreich hat das Arbeits- und Rentenministerium (DWP) zur Automatisierung der Schnittstelle zwischen dem Ministerium und seinen Auftragnehmern ein IT-System eingeführt. Die Schnittstelle ermöglicht automatische Überprüfungen, Plausibilitätsprüfungen von Auftragnehmeranträgen noch vor der Auszahlung sowie zusätzliche gezielte Prüfungen. Potenziell irreguläre Anträge oder solche betrügerischer Art können auf diese Weise leichter entdeckt und von der weiteren Bearbeitung ausgeschlossen werden.

Es erfolgt eine Analyse sämtlicher Informationen, die nach Abschluss der internen Ermittlungen des DWP zusammengetragen wurden. Damit ist die Grundlage für die Durchführung zielgerichteter Prüfungen gegeben. Kontinuierlich wird daran gearbeitet, Anpassungen an den neuesten Stand vorzunehmen, wie er sich aus den bei den Ermittlungen aufgedeckten neuen Risikobereichen und Vorgehensweisen ergibt.

Zur weiteren Verbesserung von Betrugsprävention und -aufdeckung können die zielgerichteten Prüfungen und Prüfpfade um externe Daten ergänzt werden.

Dieser automatisierte und zielgerichtete Ansatz hat die manuellen Stichproben ersetzt und zur Aufdeckung von wesentlich mehr Betrugsfällen geführt. Bei Stichprobenprüfungen wird nämlich nur selten Betrug aufgedeckt.

3.2.1.1. Vorbereitung der Prüfung

Die Prüfung eines Vorhabens muss gut vorbereitet werden und kann folgende Schritte umfassen:

- Befragung anderer Prüfer, die in demselben Bereich tätig waren;
- Überprüfung, ob bei bereits durchgeführten Prüfungen Verstöße festgestellt wurden, und Nutzung der verfügbaren Instrumente zur Datengewinnung;
- Durchführung externer Überprüfungen mithilfe von Internet, Ministerien und anderen verfügbaren Datenquellen (z. B. ARACHNE oder ähnlichen IT-Instrumenten);
- Kontaktaufnahme zu Teams und Organisationen, die an der Verwaltung und Überwachung des Auftrags beteiligt sind;
- Zusammentragen verfügbarer Berichte, Meinungsäußerungen und Stellungnahmen dieser Teams und Organisationen;
- Zusammenarbeit mit den für alle Aspekte des Auftrags und die Betrugsermittlung zuständigen Teams;
- Erweiterung und Auffrischung der Kenntnisse in Bezug auf Betrugstendenzen, Ermittlungsergebnisse und/oder neu eingeführte Kontrollen sowie Belege für die Bestätigung von Betrugsindikatoren;
- Überprüfung der Verbindungen zu anderen Vorhaben.

Bei Vorliegen größerer Bedenken können die Prüfer in Abhängigkeit von den nationalen Rechtsvorschriften und den vor den Prüfungen durchgeführten Kontrollen Prüfbesuche mit Vorankündigung kurz zuvor oder ohne Vorankündigung in Erwägung ziehen. Sie können ihre Pläne auch vor der Durchführung der Prüfung mit einem Ermittler erörtern.

Die Vorbereitungsphase trägt zur Verbesserung der Qualität der Prüfungen bei, weil die Prüfer, die oft innerhalb enger zeitlicher Vorgaben arbeiten, auf diese Weise zielgerichteter suchen und ihre Aufmerksamkeit auf Schlüsselbereiche und/oder besonders risikoreiche Bereiche richten können. Zur Unterstützung ihrer Arbeit können die nationalen Prüfbehörden den Prüfern in gewissem Maße Hinweise geben.

Beispiele für besondere Schwerpunktbereiche eines Prüfers in Irland

- bei Vor-Ort-Kontrollen von Vorhaben: Durchführung von Prüfungen zur Überprüfung auf unrechtmäßige Nutzung von Mitteln;
- genauere Untersuchung, wenn bei einem Vorhaben Einnahmen erzielt werden, insbesondere wenn es sich um Bargeld handelt;
- Erkennen von Anzeichen für Absprachen oder Interessenkonflikte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;

- Überprüfung auf Günstlingswirtschaft und Interessenkonflikte bei der Bewertung von Angeboten;
- Erkennen falscher Angaben zum Personalaufwand bei Projekten und gefälschter Unterlagen im Allgemeinen;
- Durchführung von Gegenkontrollen bezüglich der Möglichkeit einer Doppelfinanzierung durch die EU.

3.2.1.2. Instrumente

Folgende von der Kommission (einschließlich des OLAF) und den Mitgliedstaaten verfasste Dokumente können bei der täglichen Prüftätigkeit hilfreich sein:

- COCOF 09/0003/00 vom 18. Februar 2009 – Informationsvermerk zu Betrugsindikatoren für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds
- Kompendium anonymisierter Fälle – Strukturpolitische Maßnahmen
- Praktischer Leitfaden zu Interessenkonflikten im öffentlichen Auftragswesen
- Praktischer Leitfaden zu gefälschten Dokumenten.

In diesen Dokumenten werden Warnsignale, Betrugsmuster und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen beschrieben, die bei der Prüfung von Vorhaben sehr hilfreich sein können.

In der Slowakei haben die nationalen Behörden Prüflisten für die Prüfer erstellt, um diese bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen.

IT-Instrumente können für die Vorbereitung und Durchführung von Vorhabenprüfungen ebenfalls sehr nützlich sein. In Abhängigkeit von den nationalen rechtlichen Datenschutzauflagen kann in dieser Phase auf Datenanalysen zurückgegriffen werden, um den Prozess der Risikobewertung inhaltlich zu erweitern, bei anderen öffentlichen oder privaten Organisationen Gegenkontrollen der Daten vorzunehmen und Situationen mit potenziell hohem Risiko zu ermitteln. Darüber hinaus bietet die Kommission ein spezielles Instrument zur Datengewinnung namens ARACHNE an, mit dem risikobehaftete Vorhaben und Projekte aufgespürt werden können. Auch für die Prüfbehörden kann dieses Instrument zur Risikobewertung nützlich sein.

Die Mitgliedstaaten können auch IT-Instrumente, die an ihre besonderen Bedürfnisse angepasst sind, oder spezifische Datenbanken nutzen.

In Estland werden verschiedene Datenbanken (z. B. das Register für Strukturmaßnahmen, das Register für das öffentliche Auftragswesen, das E-Business-Register usw.) genutzt, um während der Prüfungen unterstützende Informationen zusammenzutragen. So kann beispielsweise anhand des Registers für Strukturmaßnahmen herausgefunden werden, ob ein und dieselbe Rechnung zweimal bezahlt wurde.

3.2.1.3. Maßnahmen im Falle des Betrugsverdachts

Die Prüfer müssen jederzeit im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Vorschriften handeln und international anerkannte Standards und Anweisungen einhalten. Sie sollten die Grenzen ihrer Befugnisse und ihre Verpflichtungen gegenüber der geprüften Stelle und insbesondere deren Rechte stets vor Augen haben. Ferner sollten sie in der Lage sein, zwischen Prüfung und Ermittlung eine klare Grenze zu ziehen und eindeutig erkennen können, wann ein Verdacht auf Betrug besteht. Dann muss der Fall gemäß nationalen Vorschriften und Verfahren über die richtigen Kanäle an die zuständigen nationalen Behörden weitergeleitet werden. Auch die Kommission sollte entsprechend den Sektorverordnungen, in denen die Meldung von Unregelmäßigkeiten geregelt ist, in Kenntnis gesetzt werden.

Die Rolle des Prüfers bei der Aufdeckung eines potenziellen Betrugsfalls beschränkt sich auf die Aufdeckung und Dokumentation von Verdachtsmomenten anhand der Fakten, die bei der Prüfung sowie bei Überprüfungen vor Ort festgestellt wurden. In einigen Mitgliedstaaten bestehen spezielle Teams, die für die Untersuchung dieser Fälle zuständig sind. Diesen Teams müssen die Prüfer die Verdachtsmomente melden, da sie über geeignetes Fachpersonal für die Untersuchung von Betrugsfällen verfügen. In dieser Phase besteht die Möglichkeit, erforderlichenfalls gründlichere Prüfungen oder zusätzliche Überprüfungen vor Ort durchzuführen oder andere Behörden einzubeziehen. Nach Abschluss dieser Arbeiten sollten die Prüfer eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob eine Unregelmäßigkeit vorlag, und gegebenenfalls die Anwendung von Abhilfemaßnahmen finanzieller Art vorschreiben. Außerdem sollten sie entscheiden können, ob der Fall den Justizbehörden gemeldet werden sollte und ob die Kommission über das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) informiert werden sollte.

In Malta ist die Abteilung Innenrevision und Ermittlungen (Internal Audit and Investigations Department) für Prüfungen und administrative Finanzermittlungen in Bezug auf EU-Mittel zuständig, wobei die Zuständigkeit für die Durchführung der Prüfungen bzw. Ermittlungen bei verschiedenen Stellen liegt. Wird ein potenzieller Betrug aufgedeckt, leiten die Revisionsstellen die jeweiligen Informationen für weitere Prüfungen und Untersuchungen an die für die Finanzermittlungen zuständige Stelle weiter.

Nach Abschluss ihrer Prüfungen veröffentlicht diese einen Bericht über ihre Ermittlungen. Der Bericht wird an den Staatssekretär des Ministeriums weitergeleitet, wenn das Ergebnis der Finanzermittlung verwaltungsrechtliche Maßnahmen erfordert, bzw. an die Generalstaatsanwaltschaft, wenn eine Straftat vorliegt. Die Generalstaatsanwaltschaft überprüft dann den Bericht und leitet ihn, sofern sie den darin getroffenen Schlussfolgerungen folgt, an die maltesische Polizei weiter, die daraufhin mit den strafrechtlichen Ermittlungen beginnt.

Im Vereinigten Königreich ist beim Arbeits- und Rentenministerium (DWP) die Abteilung Innenrevision und Ermittlungen tätig. Bei Innenrevision bzw. Interne Ermittlungen handelt es sich um zwei separate Teams, die jedoch zusammenarbeiten.

- Die Abteilung Innenrevision ist dafür zuständig, dem DWP und der Kommission die Gewähr zu verschaffen, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem für das operationelle Programm des ESF ordnungsgemäß funktioniert.
- Die Abteilung Interne Ermittlungen ist für die Untersuchung von schweren internen Betrugsfällen und Betrug durch Auftragnehmer sowie Unregelmäßigkeiten bei Personal und Aufträgen in allen Bereichen des DWP zuständig.

Die Prüfer müssen in höchstem Maße darauf bedacht sein, den Sachverhalt des Betrugsfalls unvoreingenommen darzustellen. Der Bericht darf keine persönliche Stellungnahme enthalten, sondern nur relevante Fakten, die mit Beweisen untermauert werden können.

3.2.2. Rolle des Beraters

Durch die Prüfung von Vorhaben erwerben die Prüfer umfangreiche Kenntnisse und ausgiebiges Know-how über die Umstände, Bedingungen und Situationen, in denen es zu Betrug kommen kann. Diese Kenntnisse müssen sie weitergeben, was auf verschiedenen Ebenen erfolgen kann.

- a. Die Prüfer können den Gesetzgeber darauf hinweisen, wenn es aufgrund von Gesetzeslücken regelmäßig zu Betrug kommt.
- b. Sie können beratend tätig werden bei der Ausarbeitung oder Ergänzung von Handbüchern, Leitlinien und Dokumenten, die von den beteiligten Akteuren wie Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, Prüfbehörden, Ermittlungseinheiten, Polizei und Justizbehörden verwendet werden.
- c. Sie können bei der Ausarbeitung einer angemessenen Fortbildungspolitik und einschlägige Fortbildungsmodule mitwirken. (Siehe Kapitel 4)

So hat die Kommission beispielsweise mehrere Dokumente veröffentlicht, die bei der Aufdeckung von Betrug genutzt werden können; sie sind unter Nummer 3.2.1 (b) dieses Dokuments aufgeführt. Darin finden sich allgemeine Leitlinien und Empfehlungen und Hinweise auf bewährte Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten und bei der Kommission. Die Dokumente könnten so abgeändert werden, dass sie den nationalen Gegebenheiten und Verfahren besser entsprechen. Einen wertvollen Beitrag können die Prüfer in diesem Zusammenhang aufgrund ihrer einschlägigen Erfahrungen leisten. Der Inhalt dieser länderspezifischen Dokumente könnte dann bei allen, die im Bereich Betrugsaufdeckung tätig sind, bekannt gemacht werden.

Generell sollten die aus Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse bei der Erstellung von Verfahrensleitlinien, der Planung von Prüfungen oder der Schulung von Prüfern berücksichtigt werden.

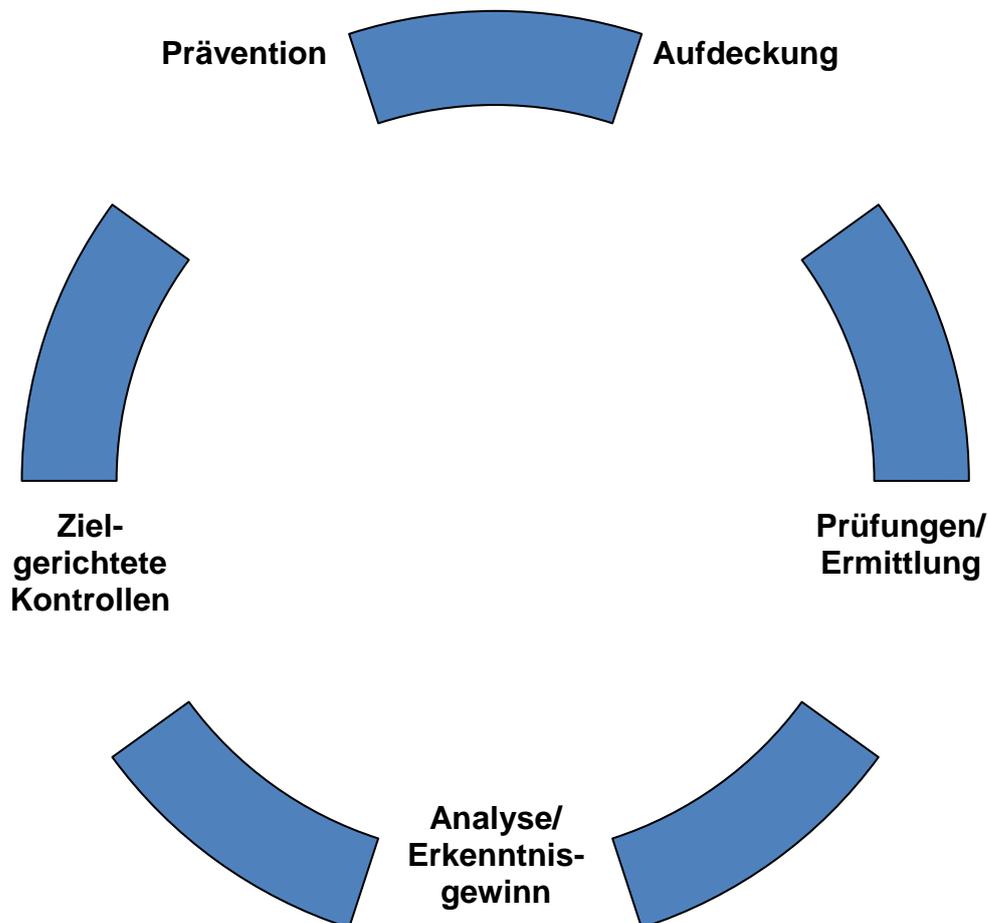
Für alle beteiligten Akteure wären eine Zusammenstellung von durch die nationalen Prüfbehörden aufgedeckten betrügerischen Praktiken und eine Fallbeispielsammlung sehr nützlich. Es wird leichter, Betrug wirksam aufzudecken, wenn ein Austausch darüber stattfindet, wie fallbezogene Informationen verarbeitet werden. Die Verarbeitung der Informationen könnte dabei aus folgenden Phasen bestehen: Verarbeitung der Erstinformationen, Ermittlung von Warnsignalen, Ermittlung potenziell betrügerischen Verhaltens, Einleiten von Maßnahmen seitens der Prüfer/Ermittler, Präsentation der Ergebnisse des Falls und der verhängten Strafen. Der Austausch dieser Informationen könnte auch dazu beitragen, dass die von den Prüfern tagtäglich getroffenen fachlichen Entscheidungen einheitlicher ausfallen.

Das System könnte wirksamer gestaltet werden, wenn strukturierte Plattformen geschaffen würden, die den Austausch von Ideen, Informationen, Erfahrungen und Erkenntnissen zwischen allen beteiligten Akteuren ermöglichen. Fachliche Zusammenkünfte dieser Art könnten eine regelmäßige Gelegenheit bieten, um Rückschlüsse aus den Prüfungen zu verarbeiten und auszutauschen.

4. Spezielle Schulungen im Bereich Prävention und Aufdeckung von Betrug

Als Qualifikationsmaßnahme für die Prüfer im Bereich Betrugsprävention und -aufdeckung sind Schulungen unabdingbar, weshalb diesem Thema besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Diese Schulungen sollten voll und ganz auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Prüfer ausgerichtet werden und die Verpflichtungen und Einschränkungen, die mit der Rolle des Prüfers zusammenhängen, berücksichtigen.

Die Schulungen sollten als Teil des folgenden Prozesses betrachtet werden:



Bei diesem Prozess entsteht ein Kreislauf, bei dem die aus der Analyse der Prüfungen/Ermittlungen gewonnenen Erkenntnisse zur Durchführung von Prüfungen und zielgerichteter Prüfkontrollen führen, deren Erkenntnisse wiederum in Prävention und Aufdeckung fließen.

Die Prüfer müssen sich ihrer Verantwortung für die Prävention und Aufdeckung von Betrug voll und ganz bewusst sein. Sie sollten zunächst an einer Schulung zur Sensibilisierung für die Betrugsproblematik teilnehmen und danach ihre Kenntnisse in weiteren Schulungen regelmäßig auffrischen. Die erste Schulung könnte in Form einer

Präsentation seitens des Betrugsermittlungsteams oder der Betrugsermittlungsbehörde, durch ranghöhere Prüfer oder gegebenenfalls über E-Learning erfolgen. Grund dafür ist, dass gewährleistet werden muss, dass ein Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren und vor allem zwischen ranghöheren Prüfern und Ermittlern und neuen Mitarbeitern stattfindet. Mit regelmäßigen Auffrischungsschulungen wird sichergestellt, dass der Kenntnisstand der Prüfer stets aktuell ist und das Bewusstsein für Betrug erhalten bleibt, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich das Gesicht des Betrugs stets wandelt.

4.1. Einführungsschulungen für neue Prüfer

Bei den Einführungsschulungen für neue Mitarbeiter einer Prüfbehörde sollte es vor allem darum gehen, diese grundlegend für die Betrugsproblematik zu sensibilisieren, sowie um Folgendes:

- Definitionen des Begriffs „Betrug“;
- den Begriff „Betrug“ in den Internationalen Prüfungsstandards und die Besonderheiten bei Prüfungen im öffentlichen Sektor;
- EU-Verordnungen und -Leitfäden zum Thema Betrug;
- die Rolle des OLAF und
- Beispiele für Betrug bei von der EU kofinanzierten Projekten.

Im Einzelnen sollten die Schulungen folgende Bereiche abdecken:

- den EU- und den nationalen Rahmen für Betrugsbekämpfung sowie: den Begriff „Betrug“, beteiligte Akteure auf EU-Ebene und nationaler Ebene, die Befugnisse der einzelnen Akteure und insbesondere den Umfang und die Grenzen der Befugnisse eines Prüfers, den Unterschied zwischen den Befugnissen der Prüfer und denen der Ermittler, die Pflichten der Prüfer zur Meldung von Betrug;
- allgemeine Kenntnisse des Betrugsbekämpfungszyklus und von Betrugsfragen sowie: die vier Hauptphasen des Betrugsbekämpfungszyklus (Prävention, Aufdeckung, Ermittlung/Verfolgung, Wiedereinziehung von Mitteln/Strafen), die Rolle der beteiligten Akteure, die Wirkungen, Auswirkungen und Konsequenzen von Betrug.

4.2. Weiterbildung

Weiterbildung ist notwendig, damit die Wachsamkeit der Prüfer gegenüber Betrugsfragen nie nachlässt. Da sich die Betrugsmuster im Laufe der Zeit ändern, müssen die Prüfer stets aktuell informiert sein.

Auch bei wesentlichen Änderungen des Rechtsrahmens müssen spezielle Schulungen für die Prüfer durchgeführt werden. Aufgrund der Umsetzung des neuen Rechtsrahmens 2014-2020 müssen die nationalen Behörden spezielle Schulungen zu diesen neuen Rechts- und Verfahrensvorschriften organisieren. Vor allem die neuen Verpflichtungen für die Prüfer, von den Verwaltungsbehörden eingeführte Betrugsbekämpfungsmaßnahmen anhand einer Bewertung des Betrugsrisikos zu beurteilen und zu prüfen, machen es

erforderlich, dass die Prüfer ihre Fähigkeiten und Kenntnisse im Bereich Betrug erweitern und vertiefen.

Die Prüfbehörden könnten die Kommission um Hilfe bitten, die plant, erforderlichenfalls verstärkt und gezielt Unterstützung zu leisten, wenn die Mitgliedstaaten Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung und den Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen umsetzen.²⁷

Für Mitarbeiter der Bereiche öffentliche Auftragsvergabe, technische und wirtschaftliche Entwicklung, Bildung usw. sollten separat systematische Schulungen stattfinden.

Aus diesem Grund sind regelmäßig Auffrischungsschulungen notwendig. Ferner sollten spezielle Schulungen organisiert werden, bei denen die wichtigsten Fragen vertieft werden.

In Estland haben die Prüfer der Prüfbehörde beim Finanzministerium auch an mehreren Spezialschulungen zum Thema Aufdeckung und Prävention von Betrug teilgenommen, bei denen es u. a. um Folgendes ging:

- betriebliche und externe Betrugsrisiken,
- Beurteilung der Datenintegrität,
- Befragungs- und Verhörmethoden,
- Beurteilung des Korruptionsrisikos,
- Warnsignale und
- Fallstudien.

Wachsamkeit und ein aktueller Kenntnisstand lassen sich auch durch Seminare und Konferenzen gewährleisten, bei denen Akteure verschiedener Organisationen zusammenkommen.

In Ungarn organisiert die Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung regelmäßig Fachveranstaltungen für Personen, die mit der Meldung von Unregelmäßigkeiten bei strukturpolitischen Maßnahmen zu tun haben. Diese Workshops und Konferenzen finden statt, um die Einführung bewährter Verfahrensweisen, den Austausch von Erfahrungen und die Präsentation von Veränderungen des Rechtsrahmens zu ermöglichen. Je nach Thema der Konferenz werden Vertreter der Ermittlungsbehörden der Justiz und der administrativen Prüforganisationen aus Ungarn und anderen Mitgliedstaaten eingeladen, Vorträge zu halten.

²⁷ Siehe Zusammenfassung des Informationsvermerks EGESIF-14-0021-00.

Schulungen in Litauen

Im Mittelpunkt der Prüferschulungen in Litauen stehen die stärkere Herausbildung einer kritischen Grundhaltung sowie

- die Erhöhung des allgemeinen Kenntnisstands (ISA, ISSAI, usw.);
- die Sensibilisierung für die Korruptions- und Betrugsproblematik und
- die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Im Einzelnen sollten die Schulungen folgende Bereiche abdecken:

- Hauptrisikobereiche, einschließlich:
 - Unternehmenssektor;
 - Finanzmittel;
 - geografisches Gebiet usw.

Beispiele für Fragen, die bei der Ausführung von Aufträgen zur Unterstützung der Wiedereingliederung benachteiligter Menschen im Rahmen des Programms des Europäischen Sozialfonds (ESF) (Arbeits- und Rentenministerium des Vereinigten Königreichs) zu berücksichtigen sind

- Vertrag mit hohen Leistungsanforderungen;
- außerordentlich hohe Leistungen;
- Anreiz-/Belohnungs-/Bonusprogramme für die Angestellten des Auftragnehmers und für die Berater;
- Prämien für die Teilnehmer;
- hohes Beschwerdeaufkommen und
- sonstige bei den vor der Prüfung durchgeführten Untersuchungen/Konsultationen festgestellte Schwachstellen.

- Warnsignale oder Betrugsindikatoren, die die Aufdeckung potenzieller Betrugsfälle oder von Schwachstellen im System ermöglichen: Beispiele für Schwachstellen sind in Anhang 4 aufgeführt;
- Instrumente, die zur Betrugaufdeckung genutzt werden können, einschließlich Datenbanken, Bewertungsinstrumente wie ARACHNE oder ähnliche IT-Instrumente;
- das Verhalten und die richtige Vorgehensweise im Falle eines Betrugsverdachts;

In Malta wird den Prüfern folgendes Verhalten empfohlen:

- nicht drohend auftreten, um die geprüfte Behörde davon zu überzeugen, sachdienliche Informationen zur Verfügung zu stellen;

- gerecht urteilen und nicht versuchen, mit Tricks an Informationen zu kommen;
- sich auf unterschiedliche Persönlichkeiten und Umstände einstellen und in der Sprache des Befragten kommunizieren;
- einen unvoreingenommenen Standpunkt einnehmen, der sich auf die für den mutmaßlichen Betrugsfall relevanten Fakten stützt, keine Stellungnahme dazu abgeben.

- Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen, Bescheinigungsbehörden und Strafverfolgungsdiensten einschließlich Informationsaustausch.

Es könnte hilfreich sein, eine Mappe mit Schulungsunterlagen zusammenzustellen, die, nach Tätigkeitsbereich sortiert, u. a. Muster von Zahlungsanträgen und Belegen enthält und den Nutzer mit entsprechenden Warnsignalen vertraut macht. Auf diese Weise erhielten neue Prüfer auf der Grundlage früherer Vorhabenprüfungen Gelegenheit, bereits während der Schulungen Erfahrungen zu sammeln.

4.3. Unterstützung bei der Schulung weiterer Akteure

Prüfer, die über Erfahrung mit der Prävention und Aufdeckung von Betrug verfügen, können auch in die Verbreitung ihrer Kenntnisse in den Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörden sowie bei anderen Beteiligten, die mit der Betrugsbekämpfung im Rahmen der Struktur- und Investitionsfonds befasst sind, einbezogen werden.

Fazit

Die Verantwortung für die Prävention und Aufdeckung von Betrug liegt vorrangig bei den Verwaltungsbehörden.²⁸ Der Erfolg der Betrugsbekämpfung hängt jedoch von gemeinsamen Bemühungen der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, der Prüfer und sonstiger beteiligter Akteure ab. Alle Beteiligten müssen ihren Teil zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beitragen.

Die Prüfer können auf verschiedenen Ebenen maßgeblich zur Prävention und Aufdeckung von Betrug beitragen. Empfehlen Prüfer die Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, so wird sich das in den meisten Fällen auch positiv auf die Prävention von Betrug auswirken. Es ist Aufgabe eines Prüfers, speziell die Umsetzung von Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung zu prüfen (wonach die Mitgliedstaaten wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen müssen). Nicht zuletzt sollten die Prüfer auch jedweden Verdacht auf Betrug vermerken und den zuständigen Behörden melden.

Dieses Handbuch beruht auf den Erfahrungen der Mitgliedstaaten und soll der Förderung des Austauschs bewährter Verfahren zwischen Prüfern aller Mitgliedstaaten dienen. Es erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Überdies kann es den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden nützen und ihnen zu einem besseren Verständnis verhelfen, wie die Prüfer sie bei der Einführung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, -politiken oder -strategien unterstützen können.

In der Tabelle in Anhang 5 wird zusammengefasst, welche maßgeblichen Beiträge die Prüfer zur Betrugsprävention und -aufdeckung bei der Durchführung von System- oder Vorhabenprüfungen im Zusammenhang mit den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds leisten können.

²⁸ Siehe Artikel 72 Buchstabe h und Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung.

Anhang 1 – Die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften für Prüfer

Verordnung (EU) Nr. 966/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung

Artikel 59 Geteilte Mittelverwaltung mit Mitgliedstaaten

...

(2) Wenn die Mitgliedstaaten Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug wahrnehmen, ergreifen sie sämtliche zum Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um insbesondere

- a) sicherzustellen, dass die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam gemäß den geltenden sektorspezifischen Vorschriften umgesetzt werden; hierfür benennen - nach Absatz 3 - und überwachen sie Einrichtungen, die für die Verwaltung und Kontrolle von Mitteln der Union verantwortlich sind;
- b) Unregelmäßigkeiten und **Betrug** zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union führen die Mitgliedstaaten unter Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und im Einklang mit diesem Artikel und den einschlägigen sektorspezifischen Vorschriften Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen durch, gegebenenfalls auch Vor-Ort-Kontrollen anhand repräsentativer und/oder risikogestützter Stichproben von Transaktionen. Außerdem ziehen sie rechtsgrundlos gezahlte Beträge ein und leiten, sofern in dieser Hinsicht erforderlich, rechtliche Schritte ein.

...

(5) Die gemäß Absatz 3 benannten Einrichtungen stellen der Kommission jeweils spätestens am 15. Februar folgende Information zum vergangenen Haushaltsjahr zur Verfügung:

- a) ihre **Rechnungslegung über die** im Rahmen ihrer Aufgaben während des relevanten Bezugszeitraums geleisteten **Zahlungen**, wie in den sektorspezifischen Vorschriften festgelegt, die der Kommission zur Rückerstattung vorgelegt wurden; diese Rechnungslegung enthält Vorauszahlungen und Beträge, für die Einziehungsverfahren laufen oder abgeschlossen wurden; diesen Informationen ist eine **Verwaltungserklärung** beigefügt, in der bestätigt wird, dass nach Ansicht der für die Mittelverwaltung zuständigen Personen
 - i) die **Informationen** ordnungsgemäß vorgelegt, vollständig und sachlich richtig sind,
 - ii) die **Mittel** entsprechend ihrem in den sektorspezifischen Vorschriften festgelegten Zweck verwendet wurden,
 - iii) die eingerichteten **Kontrollsysteme** die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten;

b) eine **jährliche Übersicht** über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen, einschließlich einer Analyse der Art und des Umfangs der in den Systemen festgestellten Mängel und der bereits getroffenen oder geplanten Abhilfemaßnahmen.

Die Rechnungslegung nach Unterabsatz 1 Buchstabe a und die Übersicht nach Unterabsatz 1 Buchstabe b werden mit einem **Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle** versehen, der unter Beachtung **international anerkannter Prüfungsstandards** erteilt wird. In diesem Bestätigungsvermerk wird festgestellt, ob die **Angaben über die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild** vermitteln, ob die **Ausgaben**, für die bei der Kommission eine Rückerstattung beantragt wurde, **rechtmäßig und ordnungsmäßig** sind und ob die bestehenden **Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren**. In dem Bestätigungsvermerk wird auch angegeben, ob bei der Prüfungstätigkeit Zweifel an den in der **Verwaltungserklärung** nach Unterabsatz 1 Buchstabe a enthaltenen Feststellungen aufkommen.

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen („Dachverordnung“)

Artikel 122 – Verwaltungs- und Kontrollsysteme – Aufgaben der Mitgliedstaaten

...

(2) Die Mitgliedstaaten treffen vorbeugende Maßnahmen gegen Unregelmäßigkeiten, decken sie auf und korrigieren sie und ... unterrichten die Kommission über Unregelmäßigkeiten²⁹ ... und halten sie über erhebliche Fortschritte von diesbezüglichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auf dem Laufenden.

Artikel 125 - Aufgaben der Verwaltungsbehörde

(4) In Bezug auf die Finanzverwaltung und -kontrolle des operationellen Programms muss die Verwaltungsbehörde

...

c) unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene **Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug** treffen;

Artikel 127 - Aufgaben der Prüfbehörde

(1) Die Prüfbehörde sorgt dafür, dass das ordnungsgemäße **Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems** des operationellen Programms und die Vorhaben (anhand geeigneter Stichproben) auf der Grundlage der **erklärten Ausgaben** geprüft werden. Die Prüfung der erklärten Ausgaben beruht auf einer repräsentativen Auswahl und generell auf statistischen Stichprobenverfahren.

...

²⁹ Die delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte über die Meldung von Unregelmäßigkeiten befinden sich noch in Ausarbeitung.

(3) Die Prüfbehörde sorgt dafür, dass bei der Prüftätigkeit **international anerkannte Prüfungsstandards** berücksichtigt werden.

...

(5) Die Prüfbehörde erstellt

a) einen **Bestätigungsvermerk** gemäß **Artikel 59 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Haushaltsordnung**;

b) einen **Kontrollbericht** mit den wichtigsten Ergebnissen der gemäß Absatz 1 vorgenommenen Prüfungen, einschließlich der Ergebnisse bezüglich der im **Verwaltungs- und Kontrollsystem** festgestellten Mängel, und der vorgeschlagenen und durchgeführten Korrekturmaßnahmen.

Wird für mehrere operationelle Programme ein gemeinsames Verwaltungs- und Kontrollsystem verwendet, können die gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe b erforderlichen Informationen in einem einzigen Bericht zusammengefasst werden.

(6) Die Kommission erlässt, um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieses Artikels zu gewährleisten, **Durchführungsrechtsakte** zur Festlegung von Mustern für die Prüfstrategie, den Bestätigungsvermerk und den Kontrollbericht. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem Beratungsverfahren gemäß Artikel 150 Absatz 2 erlassen.

(7) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, **delegierte Rechtsakte** gemäß Artikel 149 zur Festlegung des Geltungsbereichs und Inhalts von Prüfungen von Vorhaben und Abschlüssen und die Methoden für die Auswahl der in Absatz 1 dieses Artikels genannten Stichproben von Vorhaben zu erlassen.

(8) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, **delegierte Rechtsakte** gemäß Artikel 149 zur Festlegung detaillierter Regelungen für die Nutzung der im Rahmen der von Bediensteten oder bevollmächtigten Vertretern der Kommission vorgenommenen Prüfungen erhobenen Daten zu erlassen.

Artikel 148 – Angemessene Kontrolle operationeller Programme

(1) Die Vorhaben, bei denen die gesamten förderfähigen Ausgaben 200 000 EUR für den EFRE und den Kohäsionsfonds, 150 000 EUR für den ESF bzw. 100 000 EUR für den EMFF nicht übersteigen, werden vor Vorlage des Rechnungsabschlusses, in dem die letzten Ausgaben für das abgeschlossene Vorhaben verbucht wurden, maximal einer Prüfung unterzogen, die entweder von der Prüfbehörde oder der Kommission durchgeführt wird. Andere Vorhaben werden entweder von der Prüfbehörde oder der Kommission vor

Vorlage des Rechnungsabschlusses, in dem die letzten Ausgaben für das abgeschlossene Vorhaben verbucht wurden, maximal einer Prüfung pro Geschäftsjahr unterzogen. Die Vorhaben werden in einem Jahr, in dem der Europäische Rechnungshof bereits eine Prüfung durchgeführt hat, weder von der Kommission noch von der Prüfbehörde einer Prüfung unterzogen, sofern die Ergebnisse der Prüftätigkeit, die vom Europäischen Rechnungshof für solche Vorhaben durchgeführt wurde, von der Prüfbehörde oder der Kommission zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben benutzt werden können.

...

(4) **Ungeachtet des Absatzes 1** können die Prüfbehörde und die Kommission ein Vorhaben prüfen, falls durch eine Risikobewertung oder eine Prüfung des Europäischen Rechnungshofs ein spezifisches Risiko einer Unregelmäßigkeit oder ein **Betrugsrisiko** festgestellt wird, falls Hinweise auf gravierende Mängel bei der wirksamen Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das betreffende operationelle Programm vorliegen, und dies innerhalb des in Artikel 140 Absatz 1 genannten Zeitraums. Die Kommission kann, um die Tätigkeit der Prüfbehörde zu bewerten, den Prüfpfad der Prüfbehörde kontrollieren oder an Vor-Ort-Prüfungen der Prüfbehörde teilnehmen, und, sofern nach international anerkannten Prüfungsstandards notwendig, Prüfungen von Vorhaben vornehmen, um Gewissheit über die wirksame Arbeitsweise der Prüfbehörde zu erlangen.

Anhang 2 – Liste der sieben Bewertungskriterien gemäß der Kernanforderung 7: Wirksame Umsetzung angemessener Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug

7.1 Bewertung des Betrugsrisikos

Vor Beginn der Programmdurchführung müssen die Verwaltungsbehörden für die wichtigsten Prozesse bei der Durchführung der operationellen Programme eine Abschätzung der Folgen und der Betrugswahrscheinlichkeit vornehmen. Je nach Risikograd sollte die Bewertung des Betrugsrisikos im Idealfall jährlich oder alle zwei Jahre wiederholt werden. Die Ergebnisse der Betrugsrisikobewertung sollten von der Leitung der Verwaltungsbehörde bestätigt werden.

7.2 Die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen müssen den vier Kernelementen des Zyklus der Betrugsbekämpfung zugewiesen werden: Vorbeugung, Aufdeckung, Korrektur und Verfolgung.

7.3 An die jeweilige Situation angepasste angemessene und verhältnismäßige Vorbeugungsmaßnahmen

Diese Maßnahmen sind notwendig, um das Restrisiko für Betrug auf ein annehmbares Niveau zu senken. (Sie können Folgendes umfassen: Aufgabenfestlegung, Verhaltenskodex, entsprechende Akzentsetzung in Mitteilungen der Leitung, Aufgabenverteilung, Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen, Datenanalysen und aktuelle Hinweise auf Schwachstellen und Betrugsindikatoren).

7.4 Es sind geeignete Maßnahmen zur Erkennung von Warnsignalen vorhanden, die auch wirksam umgesetzt werden.

7.5 Für den Fall, dass ein mutmaßlicher Betrugsfall aufgedeckt wird, können die dafür vorgesehenen Maßnahmen ergriffen werden.

Diese Maßnahmen gewährleisten klare Meldemechanismen für Betrugsverdachtsfälle und Mechanismen zur Überprüfung von Schwachstellen, die eine angemessene Koordination mit der Prüfbehörde, den zuständigen Ermittlungsbehörden in dem betreffenden Mitgliedstaat, der Kommission und dem OLAF erfordern.

7.6 Geeignete Verfahren zur Weiterverfolgung potenzieller Wiedereinziehungen von betrügerisch verwendeten EU-Mitteln

7.7 Geeignete Folgemaßnahmen zur Überarbeitung von Prozessen, Verfahren und Kontrollen im Zusammenhang mit potenziellem oder tatsächlichem Betrug

Es müssen Folgemaßnahmen ergriffen werden, um Prozesse, Verfahren und Kontrollen im Zusammenhang mit potenziellem oder tatsächlichem Betrug zu überarbeiten, und diese sollten in künftige Überprüfungen von Betrugsrisikobewertungen einfließen.

Anhang 3 – Beispiel für einen Betrugsbekämpfungsplan einer nationalen Behörde

Nachstehend wird der Betrugsbekämpfungsplan der irischen EFRE-Prüfbehörde dargestellt.

1. Einleitung und Bestimmung des Begriffs „Betrug“

1.1 Dieser Betrugsbekämpfungsplan wurde als Verfahrenshandbuch für die Mitarbeiter der EFRE-Prüfbehörde verfasst, um sicherzustellen, dass bei der Feststellung eines Betrugs oder Betrugsversuchs bei der Ausführung der gesetzlich vorgeschriebenen Tätigkeiten nach Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates rechtzeitig und wirksam eingegriffen wird.

1.2 Als Abteilung beim Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reformen ist die EFRE-Prüfbehörde der Nulltoleranz des Ministeriums gegenüber Betrug verpflichtet.

1.3 In Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wird „Betrug“ im Zusammenhang mit Ausgaben definiert als jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend:

- *„die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder einbehalten 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.“*

2. Internationale Prüfungsstandards

2.1 Nach Artikel 127 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sorgt die Prüfbehörde dafür, dass bei der Prüftätigkeit international anerkannte Prüfungsstandards berücksichtigt werden. Im Internationalen Prüfungsstandard ISA 240 über die Verantwortung des Abschlussprüfers bei dolosen Handlungen heißt es in Nummer 4, dass die Hauptverantwortung für die Prävention und Aufdeckung von Betrug bei den Verantwortlichen für die Führung und Verwaltung der betreffenden Stelle liegt.

2.2 Nummer 8 dieses Prüfungsstandards zufolge sollte der Prüfer bei sämtlichen Prüfungen in Bezug auf Betrug stets einer kritischen Grundhaltung folgen.

3. Erstmeldung und Bewertung des Betrugs

3.1 Stellen EFRE-Prüfer bei ihrer Tätigkeit fest, dass möglicherweise ein Betrug vorliegt, melden sie diesen unverzüglich ihrem Linienmanager (der meist der Prüfungsleiter ist), der wiederum sofort den Leiter der EFRE-Prüfbehörde informiert.

3.2 Der Prüfungsleiter/Leiter der EFRE-Prüfbehörde meldet den Betrug oder Betrugsverdacht unverzüglich dem Leiter der Innenrevision oder dem Leiter (oder einer Person in vergleichbarer Position) der geprüften Behörde.

3.3 Das Linienmanagement beginnt mit den Voruntersuchungen erst, nachdem der Verdacht der Innenrevision/Leitung der geprüften Behörden gemeldet wurde und deren Hinweise eingegangen sind. Dabei dürfen die Untersuchungen nicht die anschließenden Ermittlungen beeinflussen oder Korruptionsbeweise gefährden.

3.4 Je nach geprüfter Behörde und ihrem Betrugsbekämpfungsplan sollte die Leitung der Innenrevision oder die Behördenleitung zu einer internen oder externen ersten Sondierung raten, um festzustellen, ob der Betrugsverdacht begründet ist. Diese Sachstandserhebung wird diskret und so schnell wie möglich nach der Verdachtsäußerung durchgeführt.

3.5 Ergibt sich aus der Voruntersuchung, dass weder ein Betrugsversuch noch ein Betrug vorliegt, sondern dass die internen Kontrollen mangelhaft waren, ist dies als Ergebnis in den Bericht über die System- bzw. Vorhabenprüfung aufzunehmen. Darüber hinaus sollte der Leitung die Überarbeitung des Kontrollsystems empfohlen werden, um dessen Angemessenheit und Wirksamkeit zu gewährleisten.

4. Offizielle Meldung

4.1 Wird der Betrugsversuch oder der Betrug im Zuge der Voruntersuchung bestätigt, ist der Leitung der geprüften Behörde mitzuteilen, dass sämtliche Originalunterlagen (auch die in elektronischer Form) für weitere Untersuchungen an einem sicheren Ort aufzubewahren sind. Dies soll den Verlust von Beweismitteln verhindern, die für die Untermauerung der anschließenden Disziplinarmaßnahmen oder die Strafverfolgung möglicherweise benötigt werden.

4.2 Darüber hinaus sollte der Prüfungsleiter eine kurze Mitteilung über die Tätigkeit der EFRE-Prüfbehörde, die den Betrug festgestellt hat, verfassen. Diese Mitteilung wird unverzüglich an die Leitung der Innenrevision/Leitung der geprüften Behörde und die Verwaltungsbehörde des Programms weitergeleitet. Eine solche Mitteilung würde folgende Angaben enthalten:

- eine kurze Beschreibung der näheren Umstände des Betrugsverdachts,
- die Art und Weise der Aufdeckung,
- den geschätzten Betragswert,
- den/die Namen der/des mutmaßlichen Täter(s).

4.3 Wurde der Betrug extern begangen, teilt der EFRE-Prüfungsleiter der Leitung der geprüften Behörde mit, dass andere Ministerien/Einrichtungen, die daran interessiert sind oder davon betroffen sein könnten, zu informieren sind.

4.4 Die Mitarbeiter der EFRE-Prüfbehörde sollten in Bezug auf die Untersuchung des Betrugs oder mögliche Gerichtsverfahren nichts weiter unternehmen, da die Hauptverantwortung für die Betrugsaufdeckung bei den Verantwortlichen für die Führung und Verwaltung der betreffenden Stelle liegt.

4.4 Sofern die Möglichkeit dazu besteht, sollte die Vorhaben- oder Systemprüfung fortgesetzt werden, damit sichergestellt ist, dass Fortschritte erzielt und die vorgeschriebenen Meldefristen der Europäischen Kommission eingehalten werden. Personen der geprüften Behörde, die mutmaßlich an dem Betrug beteiligt waren, sollten die Mitarbeiter der EFRE-Prüfbehörde jedoch nicht mehr unterstützen; stattdessen sollte die Leitung der geprüften Behörde ersucht werden, andere Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen.

5. Ergebnisse der internen Untersuchung

5.1 In der Zeit, da die geprüfte Behörde eigene interne Untersuchungen durchführt, sollte die EFRE-Prüfbehörde mit der Leitung der Innenrevision/Leitung in Kontakt bleiben und sicherstellen, dass die EFRE-Prüfbehörde unverzüglich über die Ergebnisse der internen Untersuchung in Kenntnis gesetzt wird.

5.2 Wird der Betrug nachgewiesen, sind kurze Angaben dazu in den Entwurf des Berichts über die System- bzw. Vorhabenprüfung aufzunehmen, so z. B. eine Schätzung der Betrugshöhe, die sich auf die Höhe der gesamten förderfähigen/gesamten öffentlichen Ausgaben auswirkt, die im Zusammenhang mit der aus dem EFRE kofinanzierten Komponente erklärt wurden. Als Teil des kontradiktorischen Meldeverfahrens wird die Leitung der geprüften Behörde aufgefordert, zum aufgedeckten Betrug Stellung zu nehmen.

5.3 Bestätigt sich auf diese Wege, dass ein Betrug begangen wurde, ist dies in den Abschlussbericht über die Vorhaben- bzw. Systemprüfung aufzunehmen und der Betragswert sowie die Höhe des kofinanzierten Betrags sind abzuschätzen. Der Abschlussbericht sollte die Empfehlung enthalten, dass die Verwaltungsbehörde des Programms dem OLAF einen Bericht über die Unregelmäßigkeiten übermitteln muss.

5.4 Ergibt sich aus der Voruntersuchung, dass weder ein Betrugsversuch noch ein Betrug vorliegt, sondern dass die internen Kontrollen mangelhaft waren, ist dies als Ergebnis in den Bericht über die System- bzw. Vorhabenprüfung aufzunehmen. Darüber hinaus sollte der Leitung die Überarbeitung ihres Kontrollsystems empfohlen werden, um dessen Angemessenheit und Wirksamkeit zu gewährleisten.

6. Kontaktaufnahme mit der An Garda Síochána (Nationalpolizei Irlands)

6.1 Vor Abschluss der internen Untersuchung sollte die EFRE-Prüfbehörde der Leitung der geprüften Behörde nahelegen, die An Garda Síochána über sämtliche mutmaßlichen Betrugsfälle in Kenntnis zu setzen, um deren unverzügliche und wirksame Untersuchung zu ermöglichen.

7. Meldung an weitere Stellen

7.1 Wurde der Betrug bestätigt und handelt es sich bei der betroffenen Stelle um eine öffentliche Einrichtung (die 50 % vom Staat finanziert wird), so sollte die EFRE-Prüfbehörde diesen raten, den Betrug der Obersten Rechnungskontrollbehörde (Comptroller and Auditor General) zu melden.

7.2 Hat die geprüfte Behörde die Finanzmittel, um die es bei dem Betrug geht, im Rahmen eines der operationellen Programme des nationalen strategischen Rahmenplans (NSRP) erhalten und ist eine zwischengeschaltete Stelle vorhanden, sollte ihr ebenfalls geraten werden, die zwischengeschaltete Stelle von dem Betrug in Kenntnis zu setzen.

7.3 Verfügt die geprüfte Behörde über einen Prüfungsausschuss, sollte ihr geraten werden, diesen über die näheren Umstände des Betrugs zu informieren und hinsichtlich der Weiterverfolgung oder Disziplinarmaßnahmen seinen Rat/seine Zustimmung einzuholen.

8. Wiedereinziehung der Verluste

8.1 Wurde der Betrug (bei den gegenüber der Europäischen Kommission erklärten Ausgaben) beziffert und im Abschlussbericht über die Vorhaben- bzw. Systemprüfung benannt, wird der Bericht für die Bescheinigungsbehörde des Programms kopiert, die den Betrugsfall dann in die jährlich am 31. März erstellte Erklärung zu den „Wiedereinziehungen und entnommenen Beträgen“ in Anhang XI aufnimmt.

8.2 Die Bescheinigungsbehörde des Programms muss sicherstellen, dass alle förderfähigen und alle öffentlichen Ausgaben, die von dem als Unregelmäßigkeit gemeldeten Betrug betroffen waren, von der geprüften Behörde oder dem Programm wieder eingezogen werden.

8.3 Allen weiteren Verlusten, die durch den Betrug entstanden sind, jedoch nicht das geprüfte kofinanzierte Vorhaben betrafen, sollte die EFRE-Prüfbehörde nicht weiter nachgehen. Dafür ist die Leitung der geprüften Behörde zuständig.

9. Folgemaßnahmen

9.1 Nach der Untersuchung eines internen Betrugs sollte die Verwaltungsbehörde aufgefordert werden, die Systeme der betreffenden Stelle auf die Möglichkeit des Bestehens eines systembedingten Risikos hin zu überprüfen. Dabei sollten die aktuellen Festlegungen zur Eindämmung des Betrugsrisikos überprüft werden, um die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zum Ausbau der Kontrollen festzustellen und das Risiko weiteren Betrugs in Zukunft zu verringern. Der EFRE-Prüfbehörde sollten jedwede Auswirkungen auf das System mitgeteilt werden.

9.2 Besteht die Möglichkeit systembedingter Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, sollte die EFRE-Prüfbehörde die mit der Verwaltungsbehörde vereinbarten Verfahren zur Weiterverfolgung systembedingter Mängel einleiten.

10. Umgang mit Anfragen der Medien und sonstiger Außenstehender

10.1 Die Mitarbeiter der EFRE-Prüfbehörde dürfen keinen Aspekt der Betrugsermittlung mit den Medien oder anderen Außenstehenden diskutieren, da dies mögliche Disziplinarmaßnahmen oder die Strafverfolgung ernstlich gefährden könnte.

10.2 Sämtliche Anfragen von Medien zu mutmaßlichen oder tatsächlichen Betrugsfällen sind an die Leitung der Innenrevision oder den Leiter der geprüften Behörde weiterzuleiten.

10.3 Die EFRE-Prüfbehörde darf keinerlei Einzelheiten zu dem Betrug an nicht offiziell an der Untersuchung beteiligte Personen weitergeben.

Anhang 4 – Beispiele für bei Vorhabenprüfungen im Rahmen des ESF-Programms zu berücksichtigende Warnsignale

Diese Beispiele stammen vom britischen Arbeits- und Rentenministerium.

1. Hohe Leistungsanforderungen/hohe Ergebnisse
2. Hohe Bewirtungsaufwendungen (suchen Sie nach besonderen Ausgaben eines einzelnen Mitarbeiters oder bestimmter Angestellter)
3. Außerordentlich hohe Leistungen in einem geografischen Gebiet oder bei einzelnen Mitarbeitern oder Mitarbeitergruppen
4. Anreiz-/Belohnungs-/Bonusprogramme für die Angestellten des Auftragnehmers
5. Prämien (einschließlich Gutscheine) für die Teilnehmer
6. Mangelhafte Finanzkontrollen, auch bei der Portokasse, bei Gutscheinen, Bonuszahlungen und Reisekosten
7. Hohes Beschwerdeaufkommen der Teilnehmer
8. Nur kurze Programmteilnahme vieler Beteiligter, anschließend erfolgreiche Arbeitsvermittlung (suchen Sie nach der Teilnahme des betreffenden Auftragnehmers und/oder interner Mitarbeiter, was auf mögliche Absprachen hindeutet)
9. Vielzahl von Einstellungen bei demselben Arbeitgeber
10. Anzeichen für halblegale Geschäftspraktiken
11. Anzeichen für ungenügende Überprüfungen vor Beschäftigungsbeginn bei Arbeitnehmern des Auftragnehmers (potenzielles Risiko der Beschäftigung von wegen Betrugs vorbestraften Mitarbeitern)
12. Außerordentlich hohe Leistungen in einem geografischen Gebiet oder bei (einem) bestimmten Angestellten des Auftragnehmers
13. Zweifel an der Unternehmenskultur, vor allem wenn diese risikobehaftet ist und wenn strenge Zielvorhaben verfolgt werden und die Leitung halblegale Geschäftspraktiken duldet

14. Hohe Mitarbeiterfluktuation oder häufige Arbeitgeberwechsel der Manager des Auftragnehmers
15. Schwierigkeiten, an Informationen zu gelangen, da diese nicht verfügbar sind, sich an einem anderen Ort befinden, beim Buchhalter liegen, versehentlich vernichtet wurden oder fehlen
16. Mangelhafte Qualität der Teilnehmerakten, was auf Nichteinhaltung der Vorschriften hindeutet
17. Rechtschreibfehler, Fehler bei Daten oder Geburtsdaten
18. Falsches Format der nationalen Versicherungsnummern, von anderen Angaben und Telefonnummern
19. Unvollständigkeit der Unterlagen, die vorab unterzeichnet wurden
20. Allgemein gehaltene Zeugnisse für die Teilnehmer
21. Ähnlichkeit von Unterschriften oder Handschriften
22. Ähnlichkeit von Stempeln der Arbeitgeber
23. Ungereimtheiten oder Nichteinhaltung von Vorschriften, was als üblich oder akzeptiert begründet und vom Management unterstützt wird.

Anhang 5 – Tabelle potenziell wichtiger Punkte, mit denen sich die Prüfer in die Prävention und Aufdeckung von Betrug bei System- und Vorhabenprüfungen einbringen können

(ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

Aufgabe der Prüfer	Prävention von Betrug	Aufdeckung von Betrug
Systemprüfungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Testen der vorhandenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen; ▪ Testen der Reaktion der Verwaltungsbehörde bei der Aufdeckung eines Betrugs; ▪ Setzen von Warnsignalen bei einem bestehenden Betrugsrisiko. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermittlung von Betrugsindikatoren.
<i>Rolle des Prüfers</i>		
Rolle des Beraters	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung an der Einführung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie durch Weitergabe von Erkenntnissen; Erteilen von Ratschlägen zur Verbesserung der geltenden Rechtsvorschriften; ▪ Teilnahme an Schulungen, in denen auf das Wissen und die Erfahrungen der Prüfer zurückgegriffen wird. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meldung von Schwachstellen oder Mängeln; ▪ Formulierung geeigneter Empfehlungen oder Korrekturmaßnahmen für die Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde.
Prüfung von Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermittlung und Bewertung aller internen und externen Risiken, die zu Betrug führen können; ▪ Nutzung der Kenntnisse der prüfer zur Ermittlung von Betrugsindikatoren; ▪ Zusammenarbeit mit der Verwaltungsbehörde und den für Betrugsermittlung zuständigen Stellen durch Bereitstellung von Informationen, Schlussfolgerungen und Feststellungen zur Verbesserung der Prävention von Betrug. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einführung zielgerichteter Vorhabenprüfungen, ausgehend von den Betrugsrisiken; ▪ Ermittlung von Betrugsindikatoren; ▪ Einhaltung der im vereinbarten Betrugsbekämpfungsplan dargestellten Schritte bei Betrugsverdacht
<i>Rolle des Prüfers</i>		
Rolle des Beraters	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzung ihrer Erfahrungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meldung von

	<p>zur Weitergabe ihrer Kenntnisse an beteiligte Akteure und zur Schärfung des Bewusstseins für die Betrugsproblematik;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erstellen einer Liste von bei Prüfungen aufgedeckten betrügerischen Praktiken zur Erhöhung der Sensibilisierung für Betrug. 	<p>Schwachstellen oder Mängeln bei der zuständigen Behörde, unverzüglich oder zumindest so schnell wie möglich;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ bei Notwendigkeit Verfassen von Empfehlungen zur Verhinderung künftiger Betrugsfälle.
--	---	---