

Betrugsbekämpfung im Programm INTERREG Polen-Sachsen 2014-2020

Handbuch

Warszawa [Warschau], Februar 2016

Inhaltsverzeichnis

1. Rechtsgrundlage.....	3
2. Glossar der Begriffe und Abkürzungen	4
3. Umfang und Ziel des Handbuchs.....	6
4. Zyklus der Betrugsbekämpfung.....	7
4.1. Prävention	7
4.1.1. Ethik-Kultur.....	8
4.1.2. Politik, Pflichten, Schulungen, Berichterstattungs-Mechanismen	10
4.1.3. Interne Kontrolle	12
4.1.4. Analyse des Betrugsrisikos	14
4.1.5. Vermeidung von Interessenskonflikten	17
5. Feststellung von Betrugsfällen	20
5.1. Kontrollsystem.....	20
5.2. Mechanismen zur Unterstützung des Kontrollsystems	22
5.3. Analyse der verfügbaren Daten.....	23
6. Korrektur	24
7. Übergabe von Fällen an Strafverfolgungsbehörden	25
7.1. Quellen von Informationen über Betrug.....	25
7.2. Vorgehensweise bei Verdachtsfällen von Betrug, die aus den einzelnen Quellen stammen	26
7.2.1. Von Mitarbeitern übermittelte Informationen	26
7.2.2. Von Strafverfolgungsbehörden erlangte Informationen	27
7.2.3. Aus sonstigen Quellen erlangte Informationen	28

1. Rechtsgrundlage

Die im vorliegenden Handbuch enthaltenen Regelungen folgen insbesondere aus den Gesetzen der Europäischen Union sowie nationalen Gesetzen, u. a. aus:

1. Übereinkommen über die Funktionsweise der Europäischen Union (Kapitel 6: Betrugsbekämpfung) ABl. EU 2010 C 83 vom 30. März 2010 (Art. 325);
2. Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 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 Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. EU L 347 von 20.12.2013, S. 320 mit Veränderungen), nachstehend die allgemeine Verordnung genannt;
3. Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit" aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), nachstehend ETZ-Verordnung genannt;
4. Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 vom 25.10.2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. EU L 298 vom 26.10.2012, S. 1 m. Änd.), nachstehend die Finanzverordnung genannt;
5. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union;
6. Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1);
7. Konvention über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, erstellt in Brüssel am 26. Juli 1995 (ABl. 2009, Nr. 208, Pos. 1603);
8. Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) ABl. L 136 vom 31. Mai 1999;
9. Verordnung des Rates (EURATOM) Nr. 1074/99 vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) Dz. U. L 136 vom 31. Mai 1999;
10. Verordnung des Rates (Euratom, EG) Nr. 2185/96 vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und die Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABlEG 1996 L 292 v. 15.11.1996;
11. Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94/65 vom 28. März 2014), nachstehend Richtlinie zur öffentlichen Auftragsvergabe genannt;

12. Richtlinien der Europäischen Kommission für Mitgliedstaaten und Verwaltungsorgane von Programmen bezüglich des Betrugsrisikos und effektiven und proportionalen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung vom 16. Juni 2014 (EGESIF_14-021-00-16/06/2014), nachstehend Richtlinien der EU-Kommission genannt;
13. Guidelines for national anti-fraud strategies for European Structural and Investment Funds (ESIF);
14. Identifikation von Fällen des Interessenskonflikts in Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen von strukturellen Maßnahmen. Praktischer Leitfaden für Direktoren, erarbeitet von einer Expertengruppe der Mitgliedstaaten unter der Leitung von Abteilung D.2 OLAF - Betrugsbekämpfung (von der Gruppe zur Vorbeugung von Finanzbetrug COCOLAF am 12. November 2013 bestätigtes Dokument);
15. Feststellung von manipulierten Dokumenten im Bereich von strukturellen Maßnahmen. Praktischer Leitfaden für Verwaltungsbehörden, erarbeitet von einer Expertengruppe der Mitgliedstaaten unter der Leitung von Abteilung D.2 OLAF - Betrugsbekämpfung (von der Gruppe zur Vorbeugung von Finanzbetrug COCOLAF am 12. November 2013 bestätigtes Dokument);
16. Nationale Vorschriften im Bereich der Antikorruptionspolitik.

2. Glossar der Begriffe und Abkürzungen

Die im Handbuch angewandten Abkürzungen bezeichnen:

1. **Begünstigter** – für den Bedarf des vorliegenden Handbuchs werden unter dem Begriff des Begünstigten sowohl die führenden Begünstigten als auch die Projektpartner verstanden;
2. **DWT** – Abteilung für Territoriale Zusammenarbeit im Ministerium für Entwicklung der Republik Polen,
3. **AS** – Auditstelle, von der in Art. 25 der ETZ-Verordnung die Rede ist, deren Funktion im Programm von der Abteilung zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union in der Republik Polen erfüllt wird;
4. **NB** – Nationale Behörde des Programms,
5. **VB** – Verwaltungsbehörde des Programms, deren Funktion von der DWT erfüllt wird;
6. **EU-Kommission** – die Europäische Kommission;
7. **Kontrollinstanz** – Kontrolleur, von dem in Art. 23 Abs. 4 der ETZ-Verordnung die Rede ist;
8. **OLAF** – Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung;
9. **Programm** – Programm INTERREG Polen-Sachsen 2014-2020;
10. **Teleinformatisches System** – System, von dem in Art. 125 Abs. 2 Buchst. d der allgemeinen Verordnung die Rede ist;
11. **GS** – Gemeinsames Sekretariat, von dem in Art. 23 Abs. 2 der ETZ-Verordnung die Rede ist.

Die im Handbuch angewandten Begriffe bezeichnen:

1. **Unregelmäßigkeit** - gemäß Art. 2 Pkt. 36 der allgemeinen Verordnung – jede Verletzung des Unions- oder Landesgesetzes, bezüglich der Anwendung des Unionsrechts, folgend aus

Handlungen oder Vernachlässigungen eines Unternehmens, das an der Umsetzung des EFSI beteiligt ist und welche einen schädlichen Einfluss auf das Budget der Europäischen Union durch dessen Belastung mit unbegründeten Ausgaben haben könnten;

2. **Betrug** - gemäß Art. 1 der Kraft Art. K.3 Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft erstellten Konvention:

a) in Bezug auf Ausgaben: jegliche beabsichtigte Handlung oder Unterlassung bezüglich:

i. der Verwendung oder Vorlage unwahrer, ungenauer oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen, die die Unterschlagung oder unrechtmäßige Einhaltung von Mitteln aus dem allgemeinen Budget der Gemeinschaft oder den von der Gemeinschaft bzw. in ihrem Namen verwalteten Budgets,

ii. fehlenden Preisgabe von Informationen unter Verletzung einer besonderen Pflicht, zum selben Zweck,

iii. fehlerhaften Nutzung solcher Mittel zu anderen Zielen als jenen, für die diese ursprünglich zuerkannt wurden;

b) in Bezug auf Einkünfte – jegliche beabsichtigte Handlungen oder Unterlassungen, bezüglich:

i. der Verwendung oder Vorlage unwahrer, ungenauer oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen, die die unrechtmäßige Reduzierung der Mittel aus dem allgemeinen Budget der Gemeinschaft oder den von der Gemeinschaft bzw. in ihrem Namen verwalteten Budgets zum Ziel haben,

ii. fehlenden Preisgabe von Informationen unter Verletzung einer besonderen Pflicht, zum selben Zweck,

iii. falschen Nutzung eines Vorteils, der gemäß dem Gesetz erlangt wurde, zum selben Zweck.

3. **Ausschreibungskomplott** – ein Übereinkommen, dessen Ziel oder Folge die Eliminierung, Beschränkung oder auf andere Weise Verletzung der Konkurrenz am richtigen Markt ist;

4. **Interessenskonflikt** – gemäß Art. 57 Abs. 2 der Finanzverordnung: „Besteht ein Interessenskonflikt dann, wenn die unparteiische und objektive Ausübung der Funktion des zu finanziellen Handlungen berechtigten Subjekts oder einer anderen Person, (...) aufgrund von familiären, emotionalen Aspekten, politischen Sympathien oder staatlicher Zugehörigkeit, wirtschaftlichen Interessen oder sonstigen gemeinsamen Interessen mit dem Empfänger gefährdet ist.“ Zusätzlich umfasst laut Art. 24 der Richtlinie über öffentliche Auftragsvergabe der Begriff des Interessenskonflikts mindestens jede Situation, in der die Mitglieder des Personals der beauftragenden Einrichtung oder des Dienstleistungsgebers im Bereich der Bedienung von Aufträgen im Namen der beauftragenden Einrichtung handelnd, an einem Verfahren über die Erteilung eines Auftrags teilnehmen oder sich auf das Ergebnis dieses Verfahrens auswirken können und ein direktes oder indirektes finanzielles, wirtschaftliches oder sonstiges persönliches Interesse haben, welches als gefährdend für ihre Parteilosigkeit und Unabhängigkeit in Verbindung mit dem Verfahren über die Erteilung des Auftrags gesehen werden kann.

5. **Korruption** – in Verbindung mit dem Fehlen einer einheitlichen Definition von Korruption in den Unionsgesetzen wird für den Bedarf des vorliegenden Handbuchs die Definition angenommen, von der in den Richtlinien der EU-Kommission die Rede ist:

Die Kommission wendet eine sehr breit verstandene Definition von Korruption an, laut der Korruption der Missbrauch eines (öffentlichen) Standpunkts für private Zwecke ist. Zahlungen mit Korruptionscharakter erleichtern viele andere Arten von Betrug, wie die Ausstellung falscher Rechnungen, fiktive Ausgaben oder die fehlende Einhaltung der Auftragsbedingungen. Die am weitesten verbreitete Form der Korruption sind Bestechungsgelder und andere Vorteile; der Empfänger (passive Korruption) erklärt sich mit der Annahme eines Bestechungsgelds vom Geber (aktive Korruption) einverstanden, für eine Gegenleistung;

6. **Dokumentfälschung** – beruht auf der Umwandlung, Kopie oder Verwendung eines gefälschten Dokuments bzw. handelt es sich dabei um eine amtliche Bescheinigung einer falschen Tatsache bezüglich eines Umstands, der rechtliche Bedeutung hat, durch einen öffentlichen Funktionär oder eine andere zur Ausstellung eines solchen Dokuments berechtigte Person.

3. Umfang und Ziel des Handbuchs

Gemäß Art. 125 Abs. 4 Buchst. c der allgemeinen Verordnung ist es Pflicht der VB, effektive und proportionale Mittel zur Betrugsbekämpfung einzuführen, unter Berücksichtigung der festgestellten Risiko-Arten. Zusätzlich besagt Art. 72, Buchst. h der allgemeinen Verordnung, dass das eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem Unregelmäßigkeiten vorbeugt, darunter finanziellem Missbrauch, deren Aufdeckung und Korrektur sowie die Wiedergewinnung von unabhängig ausgezahlten Beträgen einschließlich der Zinsen aufgrund der Rückerstattung dieser Beträge nach der Frist. In Verbindung damit, hat die VB im vorliegenden Handbuch Richtlinien und Empfehlungen bezüglich der Maßnahmen im Bereich der Vorbeugung, Identifikation und Reaktion im Fall des Verdachts des Auftretens von Betrug bei der Durchführung von Projekten und Umsetzung von Programmen eingeführt. Die vier am häufigsten angetroffenen Betrugsarten, die den größten Einfluss auf die Umsetzung der Europäischen Fonds haben, sind: Ausschreibungs-Komplotte, Interessenskonflikte, Korruption und Dokumentfälschung. Die genannten Betrugsarten stellen keinen geschlossenen Katalog dar, da neue Praktiken und Methoden der Verbrechen auftreten können, die die Definition des Betrugs erfüllen.

Das Dokument ist an alle Behörden gerichtet, die an der Umsetzung des Programms oder Durchführung von Projekten beteiligt sind, also VB/NB, GS, Kontrollinstanz sowie Einrichtungen der Begünstigten. Die vorgestellten Hinweise und Empfehlungen legen den Behörden keine neuen Pflichten auf sondern weisen lediglich auf die aus den allgemein geltenden Vorschriften folgenden Aufgaben hin, deren Erfüllung bei allen nationalen Behörden liegt. Ohne Verluste für das vorliegende Handbuch können Behörden detailliertere Dokumente erstellen, die die Analyse und Einschätzung des Risikos sowie die Überwachung der Korruptionsgefahren im Prozess der Umsetzung und Durchführung von ETZ-Projekten berücksichtigen. Die Behörden können als Ergänzung zu den bestehenden Lösungen auch interne Teams berufen, die für den Prozess des effizienten Korruptions-Risikomanagements verantwortlich sind.

Die Hauptidee des Handbuchs ist die Bekanntmachung intern und extern im Umsetzungssystem, dass es **keine Toleranz für jegliche Art von Betrug gibt**. Daher wird auch besonders dem ersten Teil des

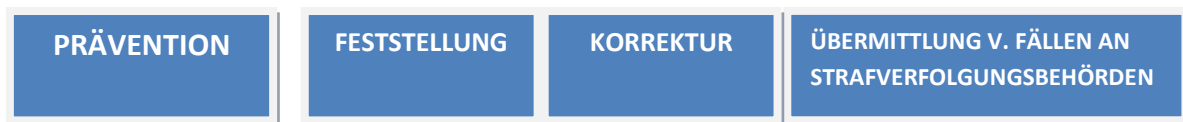
Dokuments Bedeutung geschenkt, der sich auf die Vorbeugung von Betrug bezieht, darunter die Erschaffung einer entsprechenden Ethik-Kultur innerhalb der Behörden oder die Funktion des Systems der internen Kontrolle. Darauffolgend wurden im Handbuch nacheinander die Themen Feststellung von Betrug, Korrektur sowie Übermittlung von Fällen an Strafverfolgungsbehörden angesprochen.

Das vorliegende Handbuch wurde auf den Seiten des Programms bereitgestellt und gilt während der Dauer seiner Umsetzung.

4. Zyklus der Betrugsbekämpfung

In ihren Richtlinien empfiehlt die EU-Kommission die Umsetzung solcher Maßnahmen, die der Betrugsvorbeugung dienen, die dem **Zyklus der Betrugsbekämpfung** entsprechen. Dieser Zyklus setzt sich aus 4 Hauptelementen zusammen: Prävention, Feststellung, Korrektur und Übermittlung von Fällen an Strafverfolgungsbehörden. Die Umsetzung aller o. g. Elemente auf proportionale Weise hat die Gewährleistung der möglichst größten Reduzierung des Risikos von Betrugsfällen sowie die effektive Abschreckung vor dem Begehen dieser Taten.

Abbildung Nr. 1. Zyklus der Betrugsbekämpfung.



Quelle: Eigene Erarbeitung auf Grundlage der Richtlinien der EU-Kommission.

4.1. Prävention

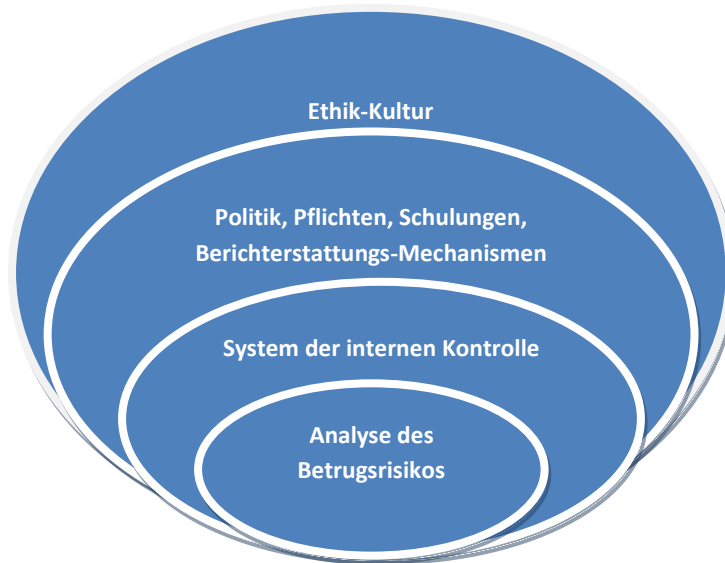
Das erste Zykuselement ist die **Prävention**. Ihr Wesen beruht auf der Erschaffung einer transparenten und starken Nachricht seitens der jeweiligen Einrichtung über das fehlende Einverständnis für Betrugsarten, die im Laufe der Durchführung von Projekten im Rahmen des Programms auftreten können. Eine besondere Rolle spielt in diesem Bereich die Direktion der einzelnen Einrichtungen, nach dem Prinzip, dass das „Beispiel von oben kommen muss“. Diese Nachricht kann von verbalem Charakter sein – z. B. während direkter Kontakte oder Treffen im Rahmen der Einrichtung – oder eine formelle Form haben, in Form von elektronischer Korrespondenz oder Informationen, die in den internen Systemen veröffentlicht werden, z. B. im Intranet und die an die Mitarbeiter der Einrichtung gerichtet sind.

Die Rolle der Prävention ist insofern von Bedeutung, dass es einfacher ist, negativen Erscheinungen vorzubeugen, als nach begangener Tat Maßnahmen zur Reparatur des angeschlagenen Rufs zu treffen. Dies ist der einzige Faktor im gesamten Zyklus, der seinen Lauf nicht erst nach der Tatsache des Auftretens von Betrug nimmt, sondern bereits vor dem Auftreten negativer Erscheinungen. Dank dessen stellt er eine Art Schutzwall vor Betrugsfällen dar und ermöglicht die Vermeidung des Engagements der Ressourcen der Behörde an weiteren Abschnitten des Zyklus. Die Präventions- und Vorbeugungsmaßnahmen sollten – damit sie bemerkbar, effektiv und annehmbar werden – vor allem

im Bereich der Bildung des gesellschaftlichen Bewusstseins zum Thema der Schädlichkeit von Korruption getroffen werden.¹

Die Richtlinien der EU-Kommission legen 4 Arten von präventiven Maßnahmen fest, die bei der Betrugsbekämpfung am effektivsten sind: **Ethik-Kultur, System der internen Kontrolle, Analyse des Betrugsrisikos** sowie **Politik, Pflichten, Schulungen, Berichterstattungs-Mechanismen**. Deren Bedeutung und Struktur wurden auf Abbildung Nr. 2 dargestellt. Die EU-Kommission betont, dass die optimalsten Effekte von ganzheitlicher Umsetzung aller dieser Maßnahmen folgen.

Abbildung Nr. 2. Struktur der präventiven Maßnahmen.



Quelle: Eigene Erarbeitung auf Grundlage der Richtlinien der EU-Kommission.

4.1.1. Ethik-Kultur

Ethik-Kultur ist ein sehr weiter Begriff, der den Grundstein für die Reduzierung des Risikos jeglicher möglichen Betrugsarten legt. Sie ist gleichzeitig nicht messbar und die Bildung der gewünschten Einstellungen ist ein langwieriger und viele Ebenen umfassender Prozess. In den Einrichtungen jedoch verwurzelt, unter den Mitarbeitern und je nach Möglichkeit auch Begünstigten, bringt diese messbare und langfristige Ergebnisse.

Die Ethik-Kultur kann durch die Maßnahmen aus dem zweiten Kreis auf Abbildung 2 geschaffen werden, d. h. Politik, Pflichten, Schulungen und Berichterstattungs-Mechanismen. Es existieren auf allgemeinere Mechanismen, die in wesentlichem Maße zu ihrer Entwicklung beitragen können, wie **Mission, Signal von oben** und **Verfahrenskodex**. Ihre Charakteristik wird nachfolgend dargestellt.

MISSION

Auf klare und einfache Weise ausgedrückte Idee, dass die **VB nach der Aufrechterhaltung der höchsten rechtlichen, ethischen und moralischen Standards strebt, sowie nach der Einhaltung aller an der Umsetzung engagierten Teilnehmer der Prinzipien der Rechtschaffenheit, Objektivität,**

¹ In Polen ist ein Element der präventiven Maßnahmen die Annahme des *Regierungsprogramms zur Korruptionsbekämpfung für die Jahre 2014-2019*.

Verantwortungsbewusstsein und Gerechtigkeit. Die VB wird ihre Mission je nach Möglichkeit in den erstellten Dokumenten mitteilen sowie bei den im Rahmen des Programms stattfindenden Treffen und durch direkte Übermittlung an die Personen, die an den mit der Programmumsetzung und Projektdurchführung verbundenen Arbeiten teilnehmen.

SIGNAL VON OBEN

Mündliche oder schriftliche Information von hoher Ebene, d. h. der Direktion der einzelnen Einrichtungen, dass von den Personen, die an den mit der Programmumsetzung und Projektdurchführung verbundenen Arbeiten teilnehmen, die höchsten Standards von ethischem und moralischem Verhalten erwartet werden. Diese Mitteilung sollte in laufenden Kontakten und Maßnahmen ausgerichtet werden und aus dem angenommenen Verfahrenskodex folgen. Gleichzeitig sollte die Direktion der einzelnen Einrichtungen auf vorkommende Warnsignale reagieren, die auf das Auftreten negativer Erscheinungen mit korruptem Charakter im Laufe der Programmumsetzung und Projektdurchführung hinweisen könnten.

VERFAHRENS- KODEX

Der (ethische) Verfahrenskodex sollte von allen Mitarbeitern der an der Programmumsetzung und Projektdurchführung teilnehmenden Behörden eingehalten werden. **Der Verfahrenskodex** gibt vor allem die geforderten Verhaltensmuster der Mitarbeiter der Einrichtung vor und basiert auf den nachfolgenden Prinzipien:

- **Prinzip der Rechtschaffenheit** – bedeutet die Ausführung der Aufgaben unter Einhaltung der höchsten Sorgfalt, die Vorschriften des geltenden EU- und Landesrechts befolgend,
- **Prinzip der Gewissenhaftigkeit** – bedeutet die gewissenhafte Erfüllung der Pflichten unter Verwendung des besten Wissens und der besten Kompetenzen, auf korrekt vorgenommenen Feststellungen basierende Handlungen, unter ausschließlicher Verwendung der erlangten Informationen zu dienstlichen Zwecken und gemäß ihrer Bestimmung,
- **Prinzip der Parteilosigkeit** – bedeutet die Behandlung aller Antragsteller, Begünstigten und sonstigen Interessenten auf eine nicht diskriminierende Weise, frei von Vorbehalten aufgrund der Hautfarbe, des Geschlechts, des Familienstands, der ethnischen Herkunft, Sprache, Religion, sexuellen Orientierung, Behinderung, des Rufs oder der gesellschaftlichen Position,
- **Prinzip der Vermeidung von Interessenskonflikten** – bedeutet die Verweigerung der Annahme von Verpflichtungen, die aus Verwandtschaft, Bekanntschaft oder Zugehörigkeit folgen sowie die fehlende Annahme irgendwelcher Arbeiten oder Beschäftigungen, die in einem Widerspruch zu den dienstlichen Pflichten stehen würden. Im Fall des Eintretens eines Interessenskonflikts in privaten und dienstlichen Angelegenheiten, ist der Mitarbeiter zur eigenen Ausschaltung aus Handlungen verpflichtet, die den Verdacht von parteiischem oder interessensverbundenem Vorgehen wecken könnten,
- **Prinzip der Professionalität** – bedeutet die Sorgfalt für die ständige Steigerung der beruflichen Qualifikationen, die vollständige Kenntnis der EU- und nationalen Rechtsakte, die

Fähigkeit der sachlichen und rechtlichen Begründung getroffener Entscheidungen und Vorgehensweisen sowie die professionelle Zusammenarbeit in- und außerhalb der Behörde,

- **Prinzip der Transparenz** – bedeutet die Ausführung von Aufgaben auf Basis der angenommenen Verfahren, die interessierten Parteien über die Vorgehensweise in Kenntnis setzend, unter Vorbehalt des Schutzes von rechtlich geschützten Informationen,
- **Prinzip des Verantwortungsbewusstseins** – bedeutet die fehlende Vermeidung des Treffens schwerer Entscheidungen sowie der Verantwortung für das eigene Vorgehen, die Teilung der eigenen Erfahrungen und Wissen, das Streben nach der Stärkung der Glaubwürdigkeit der an der Programmumsetzung teilnehmenden Behörden.

In den einzelnen Einrichtungen kann ein detaillierterer Ethik-Kodex gelten, sowie Prinzipien, die sich auf die Korruptions- und Betrugsbekämpfung beziehen. Beispielsweise wurde im Ministerium für Entwicklung (bis 16. November 2015 Ministerium für Entwicklung und Infrastruktur), in dem die VB des Programms situiert ist, per Verordnung des Generaldirektors des Ministeriums für Infrastruktur und Entwicklung vom 21. September 2015 die *Antikorruptionspolitik im Ministerium für Infrastruktur und Entwicklung* angenommen. Das Dokument beschreibt vor allem die Art der Vorbeugung von Interessenskonflikten, die Vorgehensweise im Fall des Angebots von materiellen oder persönlichen Vorteilen bzw. Schenkungen, die Art der Benachrichtigung über korrupte Situationen, die Vorgehensweise mit externen Signalen bezüglich Korruption sowie den Verantwortungsbereich der Mitarbeiter. Das Dokument legt auch die Verhaltensweise des Mitarbeiters in einzelnen Situationen fest.

4.1.2. Politik, Pflichten, Schulungen, Berichterstattungs-Mechanismen

Das zweite wichtige Element der Prävention ist die entsprechende Aufteilung der Pflichten in den an der Programmumsetzung und Projektdurchführung engagierten Einrichtungen sowie die Veranstaltung von Schulungen und Steigerung des Bewusstseins zur Vorbeugung und Bekämpfung von Betrug und Korruption.

Pflichtenaufteilung

Die EU-Kommission empfiehlt eine präzise Pflichtenaufteilung, dank der keine Zweifel bezüglich der Verantwortungsbereiche einzelner Aufgaben auftreten, darunter auch im Bereich der Betrugsbekämpfung. Die Mitarbeiter sollten sich ihrer Pflichten bewusst sein, um diese intern und extern artikulieren zu können.

Das Management- und Kontrollsystem sollte garantieren, dass die von den Einrichtungen ausgeführten Funktionen und Aufgaben genau festgelegt werden, ähnlich die in ihrem Zuständigkeitsbereich ausgeführten Aufgaben sowie, dass das Prinzip der Funktionsaufteilung eingehalten wird.

Die Aufgabenteilung im Programm wurde in den folgenden Dokumenten festgelegt:

1. *Vereinbarungen bezüglich der Programmumsetzung* – abgeschlossen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, enthält Bestimmungen u. a. zur institutionellen Struktur des Programms, zum informatischen System, der Verarbeitung von persönlichen Daten, Unregelmäßigkeiten,

Kontrollen und externen Audits, Wiedergewinnung von Mitteln, finanziellen Korrekturen, Risiko-Management, Beschwerden oder Gewährleistung der Beständigkeit der Operation.

2. Die VB beruft, gemäß Art. 23 Abs. 2 der ETZ-Verordnung, das GS und in diesem Bereich wurde auch unterzeichnet: *Abkommen zur Übertragung der mit der Umsetzung von Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit 2014-2020 verbundenen Aufgaben an das Europäische Projektzentrum* zur Erstellung und Gewährleistung der Funktion von 3 GS. Es wurde ein Abkommen bezüglich aller ETZ-Programme vorbereitet und unterzeichnet.
3. Die Mitgliedstaaten, die für die Kontrolle aus Art. 23 der ETZ-Verordnung verantwortlich sind, berufen eine für die Kontrolle verantwortliche Einrichtung, z. B. durch die Unterzeichnung von Abkommen, oder auf eine andere Weise unter Kennzeichnung der Absonderung von den sonstigen Umsetzungseinheiten. Auf polnischer Seite hat der für regionale Entwicklung zuständige Minister das *Abkommen zur Übertragung der Kontrollmaßnahmen an die einzelnen Woiwodschaftsämter* in diesem Bereich unterzeichnet. Kraft der o. g. Abkommen wird u. a. der Umfang der Pflichten und Verantwortungsbereiche der Kontrollinstanz festgelegt.

Die transparente Übertragung der Maßnahmen an die Einrichtungen sorgt dafür, dass diese konkrete Aufgaben auf der Ebene einzelner Mitarbeiter identifizieren können. Insbesondere fordert die EU-Kommission in den *Richtlinien für die Mitgliedstaaten bezüglich des Designationsverfahrens*, dass zwischen VB und Bescheinigungsbehörde eine Aufteilung der Funktionen besteht, die in den entsprechenden Fällen den Respekt der Funktionsaufteilung garantiert. Im Fall, wenn die VB Begünstigte des Projekts sind, ist auch eine Aufteilung der Aufgaben und Verantwortungsbereiche im Bereich der erfüllten Funktionen als VB sowie der Funktion als Begünstigter erforderlich.

Auf der Ebene der Einrichtung sollten die z. B. bei den Projektbewerbungen teilnehmenden Mitarbeiter, diese Funktion nicht mit Kontrollmaßnahmen verbinden.

Auf der Ebene des Begünstigt ist ein wichtiger Aspekt die transparente Aufteilung der Aufgaben des Organisationspersonals, das formell an Projektmaßnahmen engagiert ist. Ein in Teilzeit angestellter Mitarbeiter sollte für die Arbeit beim Projekt jenen Teil von Stunden aufbringen, der vertraglich geregelt wurde. Die für die Arbeit beim Projekt gewidmete Arbeit ist auf entsprechende Weise aufzuzeichnen und zu dokumentieren, unter detaillierter Angabe der für die Ausführung der Aufgaben im Rahmen unterschiedlicher Budgetlinien aufgeopferten Zeit.

Schulungen und Steigerung des Bewusstseins

Schulungen sind ein weiteres wichtiges Element beim Aufbau der ethischen und moralischen Infrastruktur in den Einrichtungen des Programms. Alle Mitarbeiter der Einrichtung im Bereich der Vorbeugung von Betrug und Korruption geschult sein – sowohl theoretisch als auch praktisch. Diese Art von Schulungen erfüllt die Rolle des Aufbaus des ethischen Bewusstseins der Mitarbeiter und beugt der Einengung der Definition von Korruption auf den Begriff des Bestechungsgeldes vor.

Der Umfang der Schulungen sollte prinzipiell die Arten der Feststellung von Unregelmäßigkeiten und Betrug betreffen, sowie Berichterstattungs-Mechanismen und Vorgehensweisen in Korruptionssituationen. Die geforderten Schulungsthemen können aktualisiert werden, in dem Fall,

in dem die Ergebnisse der Selbstbeurteilung auf das Auftreten neuer negativer Erscheinungen hinweisen, oder auch Korruptionsgefahren. Auf diese Weise werden diese den laufenden Bedürfnissen des Programms entsprechen.

Die Einrichtungen sollten nach der Einschulung einer möglichst großen Anzahl von Mitarbeitern streben. Im Bereich der Inanspruchnahme von EU-Mitteln kann Korruption praktisch in jedem Abschnitt auftreten, von der Bewerbung und Auswahl, über die Phase der Umsetzung bis hin zur Kontrolle. In Verbindung damit wird empfohlen, dass jeder an der Umsetzung des Programms und Durchführung der Projekte beteiligte Mitarbeiter die Schulung in Anspruch nehmen kann. Es wird auch empfohlen, die Schulungsthemen an die laufenden Bedürfnisse der Mitarbeiter und die der konkreten Stelle zugeteilten Aufgaben anzupassen. Mitarbeiter der Einrichtungen sollten auch die verfügbaren, von den zur Feststellung der Korruption berufenen Organen erstellten Arbeiten nutzen können, z. B. sind auf polnischer Seite die Arbeiten und Handbücher auf den Seiten des Zentralen Antikorruptionsbüros verfügbar.

Neben Schulungen wird die Bildung des Bewusstseins von Mitarbeitern auch durch die laufend geführte interne Kommunikation zum Thema Ethik und Korruptionsvorbeugung gefördert. Diese sollte auf mehreren Ebenen und in mehreren Richtungen verlaufen. Sie kann durch alle Arten von Intranet-Systemen erfolgen, über interne Informations-Portale, elektronische Post, Diskussionsforen, Newsletter etc. Die Inanspruchnahme einer größtmöglichen Anzahl von o. g. Kanälen zur Bildung der gewünschten Einstellungen und Bildung der Mitarbeiter wird empfohlen.

4.1.3. Interne Kontrolle

Die interne Kontrolle ist von sehr großer Bedeutung im Bereich der Vorbeugung von Unregelmäßigkeiten. Zusätzlich kann diese als einziges Präventionsmittel das Auftreten von Gelegenheiten zum Begehen von Betrug selbst minimieren. Dank dessen trägt sie zum Schutz von sowohl der Richtigkeit des Systems als auch des guten Rufs des Mitarbeiters bzw. des Begünstigten bei. Im vorliegenden Kapitel wird der Identifikationsprozess von empfindlichen Stellen sowie der in ihrem Bereich festgelegten Verfahren beschrieben.

Ziel und Umfang der internen Kontrolle

Die Richtlinien der EU-Kommission weisen darauf hin, dass die effektivste Methode gegen potenziellen Betrug das System der internen Kontrolle ist. Obiges wird bestätigt von der *Informationsnotiz zu den Indikatoren für Betrug für EFRR, EFS und FS* der EU-Kommission, wo darauf hingewiesen wird, dass zu den Ursachen für das Begehen von Betrug 3 Hauptelemente genannt werden können, die als „Betrugs-Dreieck“ bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um: **Gelegenheit** (das Motiv allein reicht nicht aus, d. h. um Betrug zu begehen, muss auch eine Gelegenheit dazu vorkommen), **Rationalisierung** (Rechtfertigung des Betrugs durch Rationalisierung), **Motiv/finanzieller Druck** (Boshaftigkeit/menschliche Schwäche). Die Zerschlagung dieses Betrugs-Dreiecks ist laut EU-Kommission essenziell für die Vorbeugung von Betrug. Unter den genannten Faktoren haben die Einrichtungen den größten Einfluss auf das Vorkommen oder auch nicht von Gelegenheiten zum Betrug. Deshalb ist das System zur internen Kontrolle von solch großer Bedeutung, welches das Auftreten einer solchen Gelegenheit ausschließt. Beispielschwächen des Systems, die dazu führen können, sind Mängel in Verbindung mit: Aufsicht und Überblick, Aufteilung der Pflichten, Bestätigung durch die Direktion, Systemkontrollen. Gleichzeitig ist anzumerken, dass

eine Person, die die Gelegenheit hat und sich in der Situation der Verlockung befindet, sich vom Prinzip her in einer unangenehmen Situation befindet². Das System der internen Kontrollen vermeidet diese Art von Situationen, verteidigt somit auch den Mitarbeiter vor dieser Art von ungünstigen Situationen und stellt diesen über jeglichen Verdacht hinaus.



Zwecks Vorbeugung dieser Art von Situationen, umfasst das Kontrollsystem:

1. laufende Kontrolle innerhalb der Einrichtung (Verifikation der Umsetzung der Aufgaben durch Vorgesetzte, Verifikation der Dokumentation auf Basis des „Zwei-Augenpaare“-Prinzips),
2. Kontrolle der Projekte, darunter der Projekte des technischen Supports (sowohl administrative Verifikation als auch Kontrolle vor Ort),
3. Kreuz-Kontrollen,
4. Aufteilung der Funktionen von VB und IC, u. a. durch Erschaffung einer Stelle zur Zertifizierung im Rahmen der DWT,
5. Aufteilung der Funktionen von VB und Bescheinigungsbehörde sowie der in Verbindung mit der Rolle des Begünstigten des technischen Supports des Programms,
6. laufende Analyse der im teleinformatischen System gesammelten Daten,
7. Identifikation sog. empfindlicher Stellen sowie die Einführung von Kontrollmechanismen zwecks Elimination der damit verbundenen Risiken.

Empfindliche Stellen

Bei der Planung des Management- und Kontrollsystems für das Programm wurde eine Analyse durchgeführt, infolge derer die Aufgaben identifiziert wurden, bei deren Ausführung die Mitarbeiter besonders Faktoren mit negativem Einfluss auf die Funktionsweise des Systems ausgesetzt sein können. Zu diesen gehört das Risiko von korruptem Verhalten und Interessenskonflikten, die infolgedessen zum Auftreten von Betrug führen können. Diese Aufgaben beziehen sich insbesondere auf Mitarbeiter, die eine unmittelbare Verbindung mit der Bedienung von Begünstigten haben sowie jene, unter denen die unrichtige Ausübung der Pflichten einen ungünstigen Einfluss auf die Integrität und Funktionsweise des Programms haben kann.

Identifizierte empfindlich Aufgaben:

1. Auswahl der Projekte zur Finanzierung,

² Internationale Antikorruptions-Konferenz, Warszawa [Warschau], 9. Dezember 2010. Konferenz-Materialien, Zentrales Antikorruptionsbüro, Warszawa [Warschau] 2011, S. 110

2. Prozess des Abschlusses, der Einführung von Änderungen sowie Auflösung von Finanzierungsverträgen,
3. Verifikation der getragenen Ausgaben,
4. Durchführung von Kontrollen,
5. Wiedergewinnung von Mitteln vom Begünstigten,
6. Bescheinigung von Ausgaben an die EU-Kommission,
7. Verwaltung des teleinformatischen Systems.

Die Stellen, die im Bereich der ihnen auferlegten Pflichten eine der o. g. Aufgaben besitzen, sind als empfindliche Stellen zu behandeln.

In Verbindung mit dem Risiko der unrichtigen Erfüllung der Pflichten, was sich ungünstig auf die Integrität und Funktionsweise des Programms auswirken kann, werden auf diesen Arten von Stellen entsprechende Schutzformen gelten, die Kontrollmechanismen darstellen:

1. Unterzeichnung entsprechender Erklärungen über die Parteilosigkeit (falls der Prozess dies erfordert),
2. Anwendung des „Zwei-Augenpaar“-Prinzips,
3. Verifikation und Bestätigung von Aufgaben und Effekten der Arbeit durch den unmittelbaren Vorgesetzten,
4. Gewährleistung einer entsprechenden Aufgabenteilung,
5. Entsprechende Schulungen zur Steigerung des Bewusstseins der Mitarbeiter in diesem Bereich.

Es wird empfohlen, dass die Programmeinrichtungen die empfindlichen Stellen auf Grundlage der oben angegebenen Kriterien identifizieren sowie entsprechende Formen zu ihrem Schutz anwenden.

Obiges gewährleistet, dass das mit empfindlichen Stellen verbundene Risiko auf ein Minimum reduziert wird, und die Aufgaben, die dieses Risiko hervorrufen, einer verstärkten Aufsicht unterzogen werden.

4.1.4. Analyse des Betrugsrisikos

Die zwecks Schutzes vor potenziellem Betrug eingerichteten präventiven Maßnahmen können das Risiko seines Auftretens beschränken, jedoch nicht vollständig eliminieren. Deshalb empfiehlt die EU-Kommission eine Durchführung einer **Risikoanalyse** zwecks Festlegung der Bereiche und Maßnahmen, die unter der größten Gefahr stehen könnten. Zwecks Erleichterung der Durchführung dieses Verfahrens, hat die EU-Kommission ein **Werkzeug zur Selbstbeurteilung** des Risikos erstellt, welches die Anlage 1 zu den Richtlinien der EU-Kommission darstellt. Es ist zu betonen, dass die Funktion dieser Art von Werkzeug nicht die Feststellung bereits eingetretener Korruptionseignisse ist, sondern die Schätzung der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens und infolgedessen die entsprechende Vorbereitung der Programmeinrichtungen auf diese.

Es wurde angenommen, dass dieses Werkzeug von der von der VB berufenen **Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos** verwendet wird.

Werkzeug zur Selbstbeurteilung des Risikos

Die EU-Kommission hat auf Grundlage vorheriger finanzieller Perspektiven ein Werkzeug erstellt, das spezifische Betrugsrisiken enthält, die in 3 Hauptabschnitten der Programmumsetzung auftreten können, d. h.:

1. Annahme der Anträge auf Finanzierung,
2. Umsetzung von Projekten durch Begünstigte, darunter insbesondere öffentliche Aufträge und Arbeitskosten,
3. Zertifizierung und Zahlungen.

O. g. Katalog kann um spezifische Programmrisiken erweitert werden, auf Grundlage der Analyse von Risiken, die von der VB von den an der Programmumsetzung engagierten Einrichtungen erhalten werden, die zur Erstellung einer Risikoanalyse auf ihrer Ebene verpflichtet sind.

Eine komplette Risiko-Analyse wird prinzipiell einmal jährlich durchgeführt. In begründeten Fällen, wenn das Risikoniveau sehr gering ist sowie kein versuchter Betrugsfall im Vorjahr identifiziert worden ist, kann die VB die Entscheidung über die Durchführung der Selbstanalyse einmal alle zwei Jahre treffen. In dem Fall, in dem im Programm Umstände auftreten, die das Auftreten neuer Risiken und Gefahren zur Folge haben können, kann die Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos eine zusätzliche Analyse in diesem Bereich durchführen.

Das auf diese Weise entstandene Dokument dient als Beitrag zur Vorbereitung des Jährlichen Kontrollplans der VB für das folgende Abrechnungsjahr. Darin wird die Berücksichtigung der identifizierten Risiken, vor allem bedeutender und kritischer Risiken, erforderlich sein, sofern diese auftreten.

Die Methodologie der Durchführung der Risiko-Analyse erfolgt unter Berücksichtigung der 5 wichtigsten Schritte:

1. mengenmäßige Bestimmung des Risikos des Auftretens der jeweiligen Betrugsart auf Basis der Beurteilung des Einflusses und der Wahrscheinlichkeit (Gesamtrisiko);
2. Beurteilung der Effektivität der vorhandenen Kontrollen zwecks Beschränkung des Gesamtrisikos;
3. Beurteilung des Restrisikos nach der Berücksichtigung des Einflusses der vorhandenen Kontrollen und ihrer Effektivität, also der Situation zum Zeitpunkt der Durchführung der Risikobeurteilung (des Restrisikos);
4. Beurteilung des Einflusses von geplanten Kontrollen zur Beschränkung des Risikos auf das Restrisiko;
5. Festlegung des Zielrisikos, also des Risikoniveaus, welches die Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos als zulässig befindet, nach der effektiven Umsetzung aller Kontrollmechanismen.

Für die Vorbereitung der Analyse ist die Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos verantwortlich. Im Prozess der Risikoanalyse berücksichtigt diese Gruppe die Berichte von Audits und Kontrollen (falls diese im untersuchten Zeitraum erstellt wurden), Betrugsmeldungen sowie eigene Kontrollbeurteilungen. Zusätzlich kann diese die nach Bedarf erstellten Materialien nutzen, u. a. verfügbare Kontrollen oder sonstige Dokumente, die bei der Erstellung der Analyse hilfreich sein

können. Von den Vertretern der Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos hängt die Identifikation der Prozesse ab, die einer Risikobeurteilung zu unterziehen sind. Gleichzeitig entsteht dank der Berufung der o. g. Gruppe ein Mechanismus, der potenzieller Willkürlichkeit und Risikoschätzung in den einzelnen Abteilungen und Einrichtungen, die für die Programmumsetzung verantwortlich sind, vorbeugen soll. Ein Beitrag zum Dokument wird auch vom GS vorbereitet. Das Engagement der o. g. Einrichtung soll der fehlenden Schätzung des Risikos sowie dem Übersehen von Risikobereichen vorbeugen, vor allem in Bezug auf Änderungen, die im Prozess der Programmumsetzung und der Umsetzung der einzelnen Projekte. Es geht darum, dass die Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos das mit den Korruptionsgefahren verbundene Risiko einschätzt, den gesamten Prozess analysierend, dessen Element sie sind. Der Analyseprozess wird auf eine Weise dokumentiert, die einen Überblick über die getroffenen Schlussfolgerungen ermöglicht. In diesem Kontext wacht die Gruppe über die vernünftige und realistische Katalogisierung der Risiken auf eine solche Weise, dass es nicht zu viele und zu unklar festgelegte Risiken gibt. Die endgültige Version des Dokuments wird der DWT-Direktion zur Annahme vorgelegt.

Gruppe zur Selbstbeurteilung

Die Aufgabe der Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos ist die Vorbereitung der Risikoanalyse gemäß den Richtlinien der EU-Kommission. Der essenzielle Aspekt für die korrekte Umsetzung der o. g. Aufgabe ist die Zusammensetzung der Gruppe.

Die Risiko-Analyse deckt vor allem 3 Hauptprozesse ab, die im Rahmen der Programmumsetzung eintreten, d. h.: Sammlung der Anträge auf Finanzierung, Projektdurchführungen sowie Zertifizierung und Zahlungen, daher wird auch empfohlen, dass die zur Gruppe gehörenden Personen in ihrem Pflichtumfang mit diesen Bereichen verbundene Aufgaben besitzen sollten. Auf diese Weise garantiert die Zusammensetzung der Gruppe eine möglichst breite Identifikation von Risiken, die während der einzelnen Abschnitte auftreten können.

Das Team wird von der VB berufen, die auch die Richtlinien für dessen Arbeit sowie die Prinzipien für die Wahl des Vorsitzenden der Gruppe festlegt. Die Mindestzahl der Mitglieder der Gruppe beträgt 3 Personen. Für die Teilnahme an den Arbeiten der Gruppe erhalten die Mitglieder keinen zusätzlichen Lohn auf dieser Grundlage.

Bei Bedarf kann die Zusammensetzung der Gruppe um einen Mitarbeiter des GS oder einen Mitarbeiter der Kontrollinstanz erweitert werden. Zu den Sitzungen der Gruppe können Vertreter der Dienste eingeladen werden, die sich mit der Betrugsbekämpfung befassen, oder anderer spezialisierter Organe, die nützliches Fachwissen im besprochenen Bereich besitzen.

Die Arbeitstreffen der Gruppe werden vom Vorsitzenden berufen, in einer Frist von mindestens 5 Tagen vor dem geplanten Treffen der Gruppe. Vor dem Treffen übermittelt jedes Mitglied der Gruppe dem Vorsitzenden seinen Vorschlag im Bereich der ausgesonderten Arten von Betrugsrisiken, falls dieser Vorschlag ein Risiko identifiziert, das in der zuvor durchgeführten Analyse nicht berücksichtigt worden ist und laut diesem einer Selbstbeurteilung unterzogen werden sollte, sowie sonstige Themen, die Gegenstand der Arbeit der Gruppe sein sollten.

Die Hauptaufgabe der Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos ist die Durchführung einer regelmäßigen oder laufenden Beurteilung des Betrugsrisikos. Die Selbstbeurteilung darf nicht von externen Unternehmen durchgeführt werden, da diese eine gute Kenntnis des Management- und

Kontrollsystems erfordert, sowie Wissen zum Thema der Antragsteller und Begünstigten des Programms.

Zu den Aufgaben der Gruppe zur Selbstbeurteilung des Risikos gehören darüber hinaus:

1. Führung einer Datenbank festgestellter/gemeldeter Betrugsfälle,
2. Hinweis auf Bereiche, die der Systemkontrolle in einzelnen Behörden unterstellt werden sollten, falls dieser Bedarf aus den durchgeführten Analysen folgt,
3. Analyse der Melde-Mechanismen für Betrugsfälle, die im Programm gelten sowie des Verlaufs der im vorliegenden Handbuch beschriebenen Prozesse;
4. Vorbereitung von Empfehlungen bezüglich der Themen und des Umfangs von Schulungen und sonstigen Informationstätigkeiten,
5. Erteilung von Informationen und Hilfe für die Mitarbeiter der Behörden im Bereich der Interpretation der Bestimmungen des vorliegenden Handbuchs.

4.1.5. Vermeidung von Interessenskonflikten

Das Problem des Interessenskonflikts wurde von der EU-Kommission im Rahmen der Finanzperspektive beschrieben, in *Bescheid C (2013) 9527 vom 19.12.2013 bezüglich der Festlegung und Bestätigung der Richtlinien bezüglich der Bestimmung der finanziellen Korrekturen, die von der Kommission in Bezug auf die von der Union im Rahmen der geteilten Verwaltung finanzierten Aufgaben im Fall der fehlenden Einhaltung der Vorschriften zu öffentlichen Aufträgen durchgeführt wurden*. Das o. g. Dokument legt die finanzielle Korrektur zu 100 % fest im Fall, wenn ein Interessenskonflikt seitens des Begünstigten oder der beauftragenden Einrichtung eingetreten ist. Obige Korrektur bezieht sich auf öffentliche Aufträge, aber verbildlicht die Einstellung der EU-Kommission zu diesem Thema. Vor allem, da die Korrektur auf höchstem Niveau festgelegt wurde, ohne Möglichkeit ihrer Senkung. Es ist jedoch zu betonen, dass das Eintreten eines Interessenskonflikts an sich keine Verletzung darstellt, jedoch die unterlassene Mitteilung dieser Tatsache an die entsprechenden Personen sowie der Ausschluss der Personen, in Bezug auf die dieser Konflikt besteht, von der Ausführung der Aufgaben, bereits als eine solche angesehen wird.

Allgemeine Informationen und Definitionen

Der Begriff des Interessenskonflikts ist nicht harmonisiert. Die Organisation der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat folgende Definition vorgeschlagen³: „Ein »Interessenskonflikt« ist ein Konflikt zwischen der öffentlichen Pflicht und den privaten Interessen des öffentlichen Beamten, beruhend darauf, dass die Interessen des öffentlichen Beamten als Privatperson sich falsch auf die Ausführung der von ihm ausgeübten Pflichten und öffentlichen Aufträge auswirken könnten.

Die VB des Programms strebt danach, jegliche mit seiner Umsetzung verbundenen Entscheidungen auf eine objektive und unparteiische Art zu treffen. Es können jedoch Situationen vorkommen, in denen die Parteilosigkeit und Objektivität des Mitarbeiters durch das Auftreten der beschriebenen

³ Richtlinien der OECD unter dem Titel „Managing Conflict of Interest in the Public Service“, S. 24-25

Umstände ins Schwanken kommen könnten. Die finanzielle Verordnung von Art. 57 Abs. 2 legt fest, dass diese Umstände das Auftreten von familiären, emotionalen Aspekten, politischen Sympathien oder staatlicher Zugehörigkeit, wirtschaftlichen Interessen oder sonstigen gemeinsamen Interessen mit dem Empfänger umfassen.

Wenn der die Erörterung im jeweiligen Bereich der Programmumsetzung durchführende oder an der Vorbereitung dieser Entscheidung teilnehmende Mitarbeiter ein persönliches Interesse an der Art der Erledigung des Falls hat oder haben könnte, sprechen wir von einem Interessenskonflikt. Zum Konflikt kommt es nicht nur dann, wenn der Mitarbeiter im jeweiligen Fall im persönlichen Interesse handelt, sondern auch dann, wenn auch nur die theoretische Möglichkeit besteht, dass dieses Interesse über der Sorge für das Öffentliche Interesse überwiegen könnte.

Ein Interessenskonflikt ist nicht gleichzusetzen mit Korruption. Korruption bedarf für gewöhnlich eines Übereinkommens zwischen mindestens zwei Partnern sowie eine gewisse Art von Bestechungsgeld, Zahlung oder Vorteil. Der Interessenskonflikt entsteht dann, wenn die jeweilige Person die Möglichkeit der Überordnung eines privaten Interesses über ihre beruflichen Pflichten hat.

Gegenmaßnahmen zum Interessenskonflikt

Die Umsetzung des Programms sowie die Durchführung der Projekte kann unterschiedliche Situationen hervorrufen, in denen das Auftreten eines Interessenskonflikts möglich ist, z. B. beim Prozess der Projekt-Einreichung, Mitarbeiter- und Experten-Rekrutierung, öffentlichen Aufträgen. In Verbindung damit wird empfohlen, dass die Einrichtungen Gegenmaßnahmen im Bereich der Interessenskonflikte treffen, die insbesondere deren Feststellung umfassen.

Diese Maßnahmen beruhen u. a. auf:

1. der Anwendung des Prinzips der 'Zwei Augenpaare' im Rahmen der geführten Maßnahmen, was bedeutet, dass die Aufgaben von mindestens zwei Personen ausgeführt werden,
2. Verpflichtung von Mitarbeitern zur unverzüglichen Benachrichtigung des unmittelbaren Vorgesetzten über:
 - a) die Möglichkeit des Auftretens eines Interessenskonflikts,
 - b) jeglichen Fällen des Verdachts oder der Erlangung von Informationen über aufgetretene Unregelmäßigkeiten in Verbindung mit der Ausgabe von finanziellen Mitteln im Rahmen des Programms,
3. Einreichung von Erklärungen über fehlende Interessenskonflikte bei der Ausübung von Pflichten, durch Mitarbeiter der Behörden, wenn der Prozess dies erfordert,
4. Einreichung sonstiger Erklärungen, die aus dem nationalen Recht folgen, z. B. auf polnischer Förderungsseite Erklärungen, von denen in Art. 17 des Gesetzes Öffentliches Auftragsrecht die Rede ist, sowie Ausschaltung aus der Führung eines Verfahrens der öffentlichen Auftragserteilung gemäß dem o. g. Gesetz im Fall des Auftretens solcher Umstände,
5. Teilnahme an Schulungen, Treffen, Konferenzen, Arbeitsgruppen sowie Bekanntmachung mit Dokumenten oder Materialien zwecks Steigerung des Bewusstseins der Mitarbeiter im Bereich der Vermeidung von Interessenskonflikten und Korruption,

6. Ausstellung eines Verfahrenskodex, der auf alle Aspekte der Arbeit der Mitarbeiter Anwendung findet, von dem ein bedeutender Teil mit den Kontakten mit der Gesellschaft verbunden ist, sowie finanziellen Mitteln und Bereichen, in denen die gerechte Behandlung aller Einheiten erforderlich ist.

Gegenmaßnahmen zu Interessenskonflikten sind von besonderer Bedeutung für die Einhaltung der Prinzipien der Transparenz, der Gleichbehandlung und fehlenden Diskriminierung bei öffentlichen Aufträgen.

Im Fall der Identifikation einer Gefahr eines Interessenskonflikts oder wenn ein Interessenskonflikt gemeldet wurde bzw. vor oder im Laufe eines Verfahrens festgestellt wurde, auf Grundlage der entsprechenden Landesgesetze, sind entsprechende Mittel zur Sicherung des Verfahrens über die Erteilung eines Auftrags erforderlich. In Abhängigkeit vom Vorhandensein einer Erklärung über einen fehlenden Interessenskonflikt, vom Charakter des Konflikts sowie dem Abschnitt des Verfahrens, sind folgende Schritte in Erwägung zu ziehen:

- in entsprechenden Fällen die Besprechung der tatsächlichen Umstände mit der interessierten Person zwecks Aufklärung der Situation,
- Ausschaltung der interessierten Person aus dem Verfahren der Erteilung des Auftrags, ohne Rücksicht darauf, ob diese ein Mitarbeiter oder ein externer Experte ist,
- Änderung der Aufteilung der Pflichten und der Verantwortungsbereiche unter den Mitarbeitern,
- Annullierung des Verfahrens über die Erteilung des Auftrags.

Die Ausschaltung des Mitarbeiters bzw. Experten aus dem Verfahren ist nicht nur dann zu erwägen, wenn ein tatsächlicher Interessenskonflikt besteht, sondern auch in jedem Fall, in dem Grundlagen zur Anzweiflung ihrer Parteilosigkeit bestehen. In Ausnahmefällen kann die Ausschaltung des Mitarbeiters oder Experten aufgrund von fehlenden Ressourcen oder Experten im jeweiligen Fachbereich unmöglich sein. Dann sollte der Auftraggeber entsprechend überprüfen, dass deren Entscheidungen vollständig transparent sind, die präzisen Grenzen des Beitrags des Mitarbeiters/Experten im Verfahren festlegen sowie garantieren, dass die endgültige Entscheidung auf übersichtlichen und ehrlichen Beweisen beruht.

Die Unterzeichnung einer Erklärung über den Mangel an einem Interessenskonflikt sollte unverzüglich dann erfolgen, wenn die jeweilige Person ihre Teilnahme am Verfahren beginnt. Dies ist eine Pflicht, die unverzüglich erfüllt werden muss, um das Verfahren und die jeweilige Person zu schützen.

Die Erklärung über den Mangel an einem Interessenskonflikt sollte die Definition des Interessenskonflikts sowie alle Anforderungen des Verfahrenskodex bzw. der Ethik enthalten, die für das jeweilige Verfahren Anwendung finden und mit dem Interessenskonflikt verbunden sind, sowie eine Bezugnahme auf Disziplinarsanktionen, Verwaltungs- oder Strafsanktionen für die Einreichung einer falschen Erklärung.

Die Erklärung sollte dem Unterzeichner die offiziellen Erklärungen ermöglichen:

- ob dieser sich nach seinem Wissen in einem scheinbaren, potenziellen oder tatsächlichen Interessenskonflikt in Verbindung mit dem betroffenen Verfahren über die Auftragserteilung befindet,
- ob Umstände bestehen, die diesen in einen scheinbaren, potenziellen oder tatsächlichen Interessenskonflikt in nächster Zukunft versetzen könnten,
- sowie, ob dieser sich zur unverzüglichen Meldung jedes potenziellen Interessenskonflikts verpflichtet, im Fall des Auftretens jeglicher Umstände, die zu diesem Schluss führen könnten.

Das Auftreten eines Interessenskonflikts an sich muss nicht rechtswidrig sein. Rechtswidrig ist jedoch die Teilnahme am jeweiligen Verfahren, wenn ein Interessenskonflikt stattfindet. Dabei ist die Preisgabe jedes potenziellen Interessenskonflikts vor dem Beginn der Umsetzung des jeweiligen Verfahrens und der Ausstellung des Bescheids sowie das Treffen entsprechender Gegenmaßnahmen erforderlich.

5. Feststellung von Betrugsfällen

Die Präventionstechniken sind eine Art Schutzwall vor jeglichen Betrugsfällen und Korruption. Sie garantieren jedoch keine absolute Garantie für die Vermeidung ihres Auftretens. Somit ist auch die Einrichtung eines Management- und Kontrollsystems sowie entsprechender Mechanismen zur Feststellung von Betrugsfällen erforderlich. Die die Kontrollen durchführenden Personen sollten gegen jegliche Symptome des Auftretens eventueller Betrugsfälle sensibilisiert werden. Zwecks Erlangung ausreichender Sicherheit, sollten die Mitglieder des Kontrollteams eine skeptische Berufseinstellung während der Dauer der gesamten Kontrolle bewahren und die Ergebnisse der Kontrollen von Behörden außerhalb des Umsetzungsbereichs berücksichtigen: der Obersten Kontrollkammer, der Finanzämter, der nationalen Behörden, die für die Kontrolle von öffentlichen Ausschreibungen oder die Feststellung von Korruption verantwortlich sind. Falls die Kontrollinstanz im Laufe der Risikobeurteilung, Planung von Kontrollen oder im Laufe sachlicher Untersuchungen feststellt, dass die Umstände auf die Möglichkeit bestehenden Betrugs hinweisen, sind die entsprechenden Maßnahmen zu treffen, die den Schutz der finanziellen Interessen der EU sowie des Mitgliedstaates vor unbegründeten Ausgaben zum Ziel haben.

5.1. Kontrollsystem

Gemäß den geltenden Verordnungen der EU-Einrichtungen, umfasst das Kontrollsystem der Struktur- und Kohärenz-Fonds unabhängige und einander gegenseitig ergänzende Kontrollprozesse der Einrichtungen im System der Umsetzung des Programms sowie AS-Audits, die von der Auditorengruppe unterstützt werden.

Die Durchführung von Kontrollen im Programm gehört kraft Art. 23 Abs. 4 der ETZ-Verordnung zu den Pflichten der einzelnen Mitgliedstaaten. Diese übertragen die Rechte zur Durchführung von Kontrollen, insbesondere in dem von Art. 125 Abs. 4 Pkt. a der allgemeinen Verordnung beschriebenen Umfang, an durch sie ausgewählte Unternehmen. Sie bleiben jedoch weiterhin verantwortlich für die Umsetzung dieser Aufgaben.

Das Kontrollsystem, von dem weiter oben die Rede ist, wurde auf eine Weise erstellt, die die Feststellung und Identifikation von Unregelmäßigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen der Projektdurchführung ermöglicht. Die wichtigste Rolle spielt dabei die Kontrollinstanz, die sich mit der Verifikation der Ausgaben der Begünstigten befasst. Die Verifikation beruht auf der Überprüfung, ob die im Rahmen der Projekte mitfinanzierten Waren und Dienstleistungen tatsächlich geliefert bzw. erbracht wurden, ob die Ausgaben tatsächlich getragen wurden sowie ob diese korrekt und konform mit dem Gesetz sowie den einzelnen Anforderungen der Programmdokumente, EU-Richtlinien, nationalen Richtlinien sowie Finanzierungsverträgen sind. Die Kontrollinstanz berücksichtigt während der Kontrolle auch die Kontrollergebnisse von Einrichtungen außerhalb des Umsetzungsbereichs. Die VB empfiehlt die Durchführung der Kontrollen unter Einhaltung des „Zwei-Augenpaare-Prinzips“, d. h. dass diese von mindestens zwei Personen durchgeführt werden sollte. Darüber hinaus unterzeichnet die Kontrollinstanz eine Erklärung, in der dieser feststellt, dass er in Bezug auf das kontrollierte Projekt parteilos ist und keinerlei mit dem Projekt verbundene Informationen, die im Zuge der Kontrollmaßnahmen erlangt werden, preisgeben wird.

Im Programm wurden gemeinsame Kontroll- und Audit-Richtlinien erstellt, die die allgemeinen Verfahren bezüglich der Kontrollen aus Art. 23 der ETZ-Verordnung betreffen. Diese Verfahren beschreiben die Art der Berichterstattung zu im Rahmen des Projekts festgestellten Unregelmäßigkeiten an die VB. Diese Richtlinien gelten für die Kontrollinstanzen der am Programm teilnehmenden Mitgliedstaaten. Auf diese Weise behält die VB die Kontrolle über die im gesamten Programm auftretenden Prozesse. Die Erstellung gemeinsamer Handlungs- und Verfahrens-Rahmen, die diese begleiten, sorgt ebenfalls für die Minimierung des Risikos von Unregelmäßigkeiten.

Aufgrund der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten für die Kontrolle der Ausgaben auf ihrem Gebiet verantwortlich sind, verifizieren diese die Richtigkeit der Aufgaben, die sie anderen Unternehmen in Auftrag geben. Auf polnischer Förderungsseite werden in diesem Bereich Systemkontrollen durchgeführt, die im Sitz der Kontrollinstanzen sowie im GS eingeführt werden. Diese dienen der Verifikation der Korrektheit und Effektivität der entworfenen Kontrollmechanismen sowie der Risikoanalyse. Im Laufe der Systemkontrollen werden auch eventuelle Probleme bezüglich der Personalsituation in den für die Programmumsetzung verantwortlichen Einrichtungen identifiziert, d. h. Personalrotation und mangelnde Einschulung, vor allem neuer Mitarbeiter, was das Risiko des Auftretens von Korruption erhöht. Sowohl Kontrollinstanzen als auch GS beschreiben in ihren internen Verfahren den Prozess der Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten unter Berücksichtigung des Auftretens von Korruption. Die Mitarbeiter der o. g. Einrichtungen sind zur Bekanntmachung mit diesen Verfahren sowie eventuellen Änderungen verpflichtet.

Die AS liegt auf polnischer Förderungsseite und führt jährliche Audits der Operation durch, auf Grundlage derer das Fehlerniveau im operationellen Programm beurteilt wird sowie eine Beurteilung des eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgenommen wird. Die Ergebnisse der Audits werden von der AS an die EU-Kommission übermittelt.

Darüber hinaus übermitteln VB und NB einander laufend gegenseitige Informationen über das Auftreten bzw. den Verdacht des Auftretens von Unregelmäßigkeiten auf dem Gebiet des jeweiligen Partnerstaats sowie über den Verdacht von finanziellem Missbrauch durch den Begünstigten mit Sitz auf dem jeweiligen Staatsgebiet, einschließlich vorgeschlagener Beseitigungs- oder Korrekturmaßnahmen. Die Informationsquelle zu Unregelmäßigkeiten können auch von

Strafverfolgungsbehörden übermittelte Meldungen, Pressemeldungen und von privaten Einheiten eingereichte (darunter anonyme) Meldungen sein.

Das oben beschriebene System garantiert, dass Unregelmäßigkeiten, die in jedem Abschnitt der Umsetzung auftreten können, effektiv festgestellt werden. Dank ihrer schnellen Identifikationen können Reparaturmaßnahmen zum entsprechenden Zeitpunkt getroffen werden.

Der Kontrollprozess ist also transparent und minimiert das Risiko der mangelnden Feststellung von Missbräuchen.

5.2. Mechanismen zur Unterstützung des Kontrollsystems

In Pkt. 5.1 wurde das Verwaltungs- und Kontrollsystem beschrieben, dass die Feststellung von Unregelmäßigkeiten in jedem Abschnitt der Prozessumsetzung ermöglicht. Die institutionellen Rahmen des Systems sollte jedoch von zusätzlichen Kontrollmechanismen ergänzt werden, die diesen Prozess unterstützen werden. Insbesondere handelt es sich dabei um die entsprechende Einstellung und das Wissen zum Thema möglichen Betrugs durch Personen, die die Kontrollmaßnahmen durchführen.

Alle an der Programmumsetzung und Projektdurchführung beteiligten Personen können potenzielle Signale von ungerechten Handlungen erkennen und sind zur entsprechenden Reaktion auf diese verpflichtet. Die gewünschte Eigenschaft in diesem Bereich ist das **kritische Denken**, insbesondere im Fall von Personen, die Kontrollaufgaben durchführen. Das bedeutet, dass während der Durchführung der Aufgaben, darunter der Vorbereitung und Durchführung von Kontrollen, eine **gesunde Skepsis** beizubehalten ist und das Risiko zu berücksichtigen, dass die infolge der erfüllten Aufgaben gewonnenen Informationen irreführend und unrichtig sein können. Betrug ist eine absichtliche Handlung, wodurch dieser schwieriger festzustellen ist, als sonstige Unregelmäßigkeiten. Personen, die diesen vornehmen, haben ein Interesse daran, nicht aufgedeckt zu werden. Deshalb muss Mitarbeitern laufend bewusst gemacht werden, wo Warnsignale zu potenziellen finanziellen Missbräuchen gesucht werden sollten.

Warnsignale (andernorts auch als rote Fahnen bezeichnet), von denen weiter oben die Rede ist, können auf ungerechtes Verhalten hinweisen, das einer sofortigen Reaktion bedarf, zwecks Überprüfung, ob das Treffen weiterer Maßnahmen erforderlich ist. In den Richtlinien der EU-Kommission wird festgestellt, dass die Voraussetzungen und Hinweise für Betrug vor allem in solchen Bereichen wie öffentliche Aufträge oder Berechnung der Arbeitskosten auftreten können.

Falls im Laufe der Programmumsetzung Warnsignale vorkommen, wird empfohlen, diese unter den Mitarbeitern zu verbreiten, z. B. durch E-Mail-Versand. Dies kann dabei helfen, andere Mitarbeiter auf die möglichen Betrugssymptome hinzuweisen. Dies ist insofern wichtig, da Betrug unterschiedliche Formen annehmen kann. Somit ist also ebenso das Bewusstsein für dessen Auftreten, z. B. in Form von vertikalen und horizontalen Auftragskomplotten oder auch der Fälschung von Dokumenten sowie für die Arten ihrer Aufdeckung erforderlich.

Die EU-Kommission hat Publikationen vorbereitet und bereitgestellt, die in diesem Bereich hilfreich für die Mitarbeiter sein können – insbesondere jene, die sich mit der Kontrolle der Begünstigten befassen – und empfiehlt, sich mit diesen vertraut zu machen:

1. COCOF 09/0003/00 vom 18.2.2009 – Information bezüglich der Anzeichen für Betrug bei EFRR, EFS und FS, (in der englischen Sprache: Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and FS),
2. Praktischer OLAF Leitfaden bezüglich des Interessenskonflikts „Identifikation von Fällen des I bei Verfahren über die Erteilung von öffentlichen Aufträge im Rahmen der strukturellen Maßnahmen. Praktischer Leitfaden für Direktoren, erarbeitet von einer Expertengruppe unter der Leitung von Abteilung D.2 OLAF – Betrugsbekämpfung“ (in der englischen Sprache: Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers),
3. Praktischer OLAF Leitfaden bezüglich der Erkennung von gefälschten Dokumenten „Erkennung von gefälschten Dokumenten im Bereich der strukturellen Maßnahmen“, Detection of forged documents in the fields of structural actions. A practical guide for managing authorities).

Warnsignale, die im jeweiligen Jahr auftreten, werden bei der Durchführung der Risikoanalyse des Auftretens von Betrug berücksichtigt.

5.3. Analyse der verfügbaren Daten

Die EU-Kommission weist darauf hin, dass immer weiter fortgeschrittene Methoden der Sammlung, Aufbewahrung und Analyse von Daten neue Möglichkeiten im Bereich der Betrugsbekämpfung bieten. An diesem Abschnitt kann dank der Analyse von Daten innerhalb der Grenzen der entsprechenden Gesetze der einzelnen Mitgliedstaaten sowie unter Berücksichtigung dieser Grenzen, der Prozess der Risikobeurteilung deutlich bereichert werden, können Daten mit den Daten anderer Organisationen des öffentlichen oder privaten Sektors verifiziert werden (z. B. Steuerbehörden, Regierungseinrichtungen, Behörden zur Überprüfung der Kreditfähigkeit) und so Situationen mit hohem Risikopotenzial noch vor dem Zuspruch der Finanzierung erkannt werden.

Gemäß Obigem wird empfohlen, dass die Behörden des Programms die öffentlich verfügbaren Daten nutzen, die in unterschiedlichen informatischen Systemen der einzelnen Mitgliedstaaten gesammelt werden (beispielsweise sind das auf polnischer Förderungsseite das Landesgerichtsregister oder wirtschaftliche Informationsdatenbanken), zur Aufdeckung von Betrug.

Unter Berücksichtigung des persönlichen Datenschutzes ist die Erwägung der Verwendung einer Analyse dieser Daten zur Bereicherung des Prozesses der Risikobeurteilung möglich, der Verifikation der Daten mit anderen Einrichtungen des öffentlichen und privaten Sektors sowie Aufdeckung potenzieller Situationen mit hohem Risiko an jedem Abschnitt der Projektdurchführung – selbst vor der Unterzeichnung des Vertrags über die finanzielle Förderung.

Zusätzlich wurde im Programm, gemäß Art. 125 Abs. 2 Buchst. d der allgemeinen Verordnung, ein teleinformatisches System eingerichtet. Dieses garantiert, dass die Kommunikation zwischen den Begünstigten und den Einrichtungen auf elektronischem Wege erfolgt. Im System werden Informationen über den finanzielle Förderung, verifizierte Zahlungsanträge oder Änderungen abgelegt, die im Laufe der Projektdurchführung eingetreten sind. Das System besitzt viele unterschiedliche Funktionalitäten, wobei das für die Betrugsbekämpfung wesentlichste Element das SRHD-Berichterstattungstool ist. Dieses ermöglicht die Erstellung von Berichten aus den im System

enthaltenen Informationen. Je nach Bedarf ist die Aufstellung der zur Verifikation erforderlichen Informationen möglich, im Fall der Identifikation der Möglichkeit eines aufgetretenen Betrugs.

Von besonderer Bedeutung ist die Analyse von Ausschreibungsdaten bei Verfahren über die Erteilung eines öffentlichen Auftrags im Kontext der Identifikation von Ausschreibungskomploten. Der minimale Datenumfang, der der Beurteilung eines eventuellen Risikos eines Komplotts dient, sollte umfassen:

1. Grundinformationen über das Projekt,
2. Daten zur Ausschreibung,
3. Daten über den Auftragnehmer,
4. Daten bezüglich der Angebote (gewonnene, abgelehnte und zurückgezogene),
5. Angaben über Subunternehmer.

Im Rahmen der obigen Analyse- und Verifikationsmaßnahmen sollten die Risikofaktoren mit den ihnen entsprechenden Indikatoren berücksichtigt werden (die entsprechende Werte annehmen), darunter u. a.:

1. Konvergenz des Preises mit den Auftragskosten (z. B. reichen alle Anbieter teure Angebote ein, oder werden Angebote eingereicht, die als „untypisch“ klassifiziert werden können),
2. Anzahl der eingereichten Angebote und Koordination der Angebote,
3. Möglichkeit des Auftretens der geografischen Einteilung des Markts,
4. zurückgezogene und abgelehnte Angebote, insbesondere Teilnahme ursprünglicher Konkurrenten in Form des Subunternehmertums, kommen Verbindungen oder „offensichtliche Beziehungen“ zwischen den Auftraggebern und Auftragnehmern bzw. Anbietern vor.

Für den Fall, dass die Ergebnisse der Analyse auf den Verdacht des Auftretens von Warnsignalen hinweisen, und das Verfahren der Auftragserteilung bisher nicht Gegenstand von Handlungen entsprechender Organe und Dienste war, sind die entsprechenden Organe zu benachrichtigen (d. h. Staatsanwaltschaft, Polizei oder sonstige Organe).

6. Korrektur

Benachrichtigung der EU-Kommission über Betrugsverdacht

Gemäß Art. 122 der allgemeinen Verordnung ist jeder Mitgliedstaat zur Benachrichtigung der EU-Kommission über festgestellte Unregelmäßigkeiten verpflichtet, darunter über Betrugsverdacht, falls die Einlage aus den Fonds für Kohärenzpolitik im Rahmen der jeweiligen Unregelmäßigkeit den Betrag von 10 000 EUR überschreitet, sowie über wesentliche Tatsachen bezüglich des Verlaufs der geführten Verfahren.

Gemäß Obigem informieren die Mitgliedstaaten die EU-Kommission im eigenen Ermessen über Betrug, jedoch sind diese auf Grundlage des Memorandum of Understanding auch zur Übermittlung dieser Art von Informationen zur Kenntnisnahme der VB verpflichtet. Dank dessen werden die VB sowie das in deren Rahmen gegründete Team zur Selbstbeurteilung des Betrugsrisikos sich

auftretender Risiken bewusst sein und werden somit laufend auf diese reagieren und die entsprechenden Vorbeugungsmaßnahmen aktualisieren können.

Unregelmäßigkeiten sollten von den Mitgliedstaaten bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Falls überwacht werden. Die Feststellung einer aufgetretenen Unregelmäßigkeit (d. h. die Durchführung einer vorläufigen Verwaltungs- oder gerichtlichen Feststellung) ist mit der Notwendigkeit der Einleitung entsprechender Korrekturmaßnahmen verbunden, die auf der Reduzierung der qualifizierbaren Ausgaben im Antrag beruhen.

Die VB hat im Verwaltungs- und Kontrollsystem Maßnahmen zur Vorbeugung von fälschlicherweise ausgezahlten Mitteln eingeführt, durch:

1. die Ausschaltung von unrichtigen Zahlungen in den Zahlungsanträgen, bezüglich derer zum jeweiligen Zeitpunkt ein Aufklärungsverfahren läuft und die in Zukunft als qualifizierbare Ausgabe anerkannt werden könnten,
2. Möglichkeit der Einstellung der Finanzierung auf Grundlage der Vertragsbestimmungen des Förderungsvertrags.

Wiedergewinnung von Mitteln

Für den Fall, dass EU-Mittel im Programm auf ungerechte Weise ausgegeben wurden, werden VB und Bescheinigungsbehörde von den Begünstigten die Rückerstattung nicht zustehender Zahlungen fordern. Die VB garantieren, gemäß Art. 27 Abs. 2 der ETZ-Verordnung, dass alle infolge von Unregelmäßigkeiten ausgezahlten Mittel vom führenden oder einzigen Begünstigten zurückgewonnen wurden. Diese Bestimmung bezieht sich auch auf jegliche Betrugsfälle. Die Begünstigten werden zur Rückerstattung der Mittel einschließlich Zinsen verpflichtet. Detaillierte Verfahren in diesem Bereich sind in den Programmunterlagen enthalten.

7. Übergabe von Fällen an Strafverfolgungsbehörden

Das Kontrollsystem sowie dessen Begleitmechanismen dienen der effektiven Feststellung von Unregelmäßigkeiten, darunter Betrug. Informationen über Betrugsfälle können intern im System sowie aus anderen Quellen auftauchen, aus der Presse oder von sog. Signalgebern. Im vorliegenden Kapitel werden alle identifizierten Quellen beschrieben, aus denen das Programm Wissen zum Thema auftretender negativer Erscheinungen schöpfen kann. Darüber hinaus wurde der Weg für die Vorgehensweise beschrieben, der im Moment des Auftauchens dieser Art von Informationen anzuwenden ist.

7.1. Quellen von Informationen über Betrug

Informationen über Betrug können aus unterschiedlichen Quellen stammen, die in die 3 nachfolgenden Gruppen eingeteilt werden können:

1. **Mitarbeiter.** Informationen von Mitarbeitern der Behörden, die im Laufe der Ausführung von Diensttätigkeiten oder Kontrollen erlangt werden, insbesondere administrativer Prüfungen und Kontrollen vor Ort.

2. **Behörde oder externe Einrichtung.** Die Informationsquelle kann eine Behörde oder Einrichtung sein, sowohl teilnehmende als auch nicht an der Programmumsetzung teilnehmende, u. a.:
1. EU-Kommission,
 2. OLAF,
 3. Europäischer Rechnungshof,
 4. Auditstelle,
 5. Nationale Kontrollinstitute (beispielsweise auf polnischer Förderungsseite: Höchste Kontrollkammer, Amt für den Konkurrenz- und Konsumentenschutz, Amt für Öffentliche Ausschreibungen, Regionale Rechnungskammer),
 6. Zuständige gemeinschaftliche und nationale Strafverfolgungsbehörden,
 7. Sonstige Kontrollinstitute (beispielsweise auf polnischer Förderungsseite: Finanzamt, Zollamt, Woiwodschafts-Inspektorat für Bauaufsicht/Landkreis-Inspektorat für Bauaufsicht).
3. **Sonstige Quellen.** Die Information über den Verdacht des Betrugs kann von einer beliebigen Einheit in Form einer anonymen Auskunft erlangt werden, als Pressemeldung oder sonstige, nicht bestätigte Information. Informationen können von sog. Signalgebern stammen. Sie können auch aus Mitteln der Massenübertragung durch Mitarbeiter erlangt werden.

7.2. Vorgehensweise bei Verdachtsfällen von Betrug, die aus den einzelnen Quellen stammen

Gemäß Pkt. 7.1 können Informationen über Betrug die an der Programmumsetzung beteiligten Einrichtungen aus unterschiedlichen Quellen erreichen. Im Fall des Betrugsverdachts und nach seiner korrekten Meldung, müssen die Mitgliedstaaten den Fall dem zuständigen Organ des Mitgliedstaats übergeben, um diesen den korrekten Ermittlungen zu unterstellen. Ein wichtiger Punkt in dieser Prozedur ist die Gewährleistung der entsprechenden Sicherheit der den Betrug meldenden Personen, sog. Signalgebern, damit diese in Verbindung mit der Meldung keine negativen Konsequenzen erleiden.

7.2.1. Von Mitarbeitern übermittelte Informationen

Aufgrund der Tatsache, dass Betrugsfälle an jedem Abschnitt der Projektdurchführung auftreten können, sollten alle Mitarbeiter gegen die unterschiedlichen Arten von Symptomen auftretender Betrugsfälle während der Ausführung ihrer täglichen Dienstpflichten sensibilisiert werden.

In jedem Fall der Aufnahme wesentlicher Informationen, die von der Möglichkeit des Auftretens eines Betrugsverdachts zeugen, sind alle Mitarbeiter der Programmeinrichtung zur Benachrichtigung der entsprechenden nationalen Organe über diese Tatsache verpflichtet.

Falls der Mitarbeiter einen Verdachtsfall registriert, kann er die zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden über den Verdacht eines Verbrechens auf folgendem Wege informieren:

Anonyme Meldung (telefonisch ohne Angabe von persönlichen Daten, z. B. unter der Hotline oder Alarm-Nummer, schriftlich: ohne Unterschrift oder mit unleserlicher Unterschrift)

Diese Form ist für jene Personen bestimmt, die Informationen zu Verbrechen oder Wissen besitzen, das zur Aufdeckung einer verbotenen Handlung oder ihrer Täter beitragen können, und gleichzeitig anonym bleiben möchten.

An den Sitz des berechtigten Organs eingesandtes oder vor Ort eingereichtes Schreiben

Die Benachrichtigung kann per E-Mail, Post, Fax eingesandt oder persönlich bei einer Polizeistelle (oder einer anderen berechtigten Strafverfolgungsbehörde) eingereicht werden.

Mündliche Benachrichtigung über ein Verbrechen

Wird angenommen, nachdem sich die meldende Person an eine Polizeistelle (oder ein anderes berechtigtes Strafverfolgungsbehörde wendet). Diese Form ermöglicht das Verhör der meldenden Person im Charakter eines Zeugen.

Direkte Meldung an OLAF

Zusätzlich hat jeder Bürger, neben der Benachrichtigung der nationalen Strafverfolgungsbehörden, die Möglichkeit der direkten **Meldung an OLAF** über den Verdacht eines Betrugs oder einer sonstigen, schweren Unregelmäßigkeit, die einen potenziell negativen Einfluss auf die finanziellen Interessen der Europäischen Union haben können. Die übermittelten Informationen sollten möglichst genau sein, während die Dokumente des Falls auch an OLAF übergeben werden sollten.

In diesem Kontext ist auch die Rolle von Verbindungsoffizieren in den nationalen Ermittlungsdiensten von essenzieller Bedeutung, mit denen OLAF in den Mitgliedstaaten zusammenarbeitet.

Mit den OLAF-Diensten kann in jeder Amtssprache der Europäischen Union Kontakt aufgenommen werden:

1. mittels des elektronischen Betrugs-Meldesystems - FNS (Fraud Notification System) online verfügbar unter: <https://fns.olaf.europa.eu/>;
2. per Post, an die Anschrift: OLAF – European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue de la Loi, 200, 1049 Bruxelles/Brussel, Belgique/België;
3. per E-Mail an die Adresse OLAF-FMB-SPE@ec.europa.eu .

Detaillierte Informationen diesbezüglich sind online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_pl.htm.

7.2.2. Von Strafverfolgungsbehörden erlangte Informationen

Alle Einrichtungen im System der Programmumsetzung sollten aktive Maßnahmen zur Erlangung von Informationen über alle potenziellen Betrugsfälle unter Verwendung der verfügbaren Werkzeuge treffen, und sind darüber hinaus zur gegenseitigen Übermittlung der von ihnen erlangten Informationen über Verfahren, die von nationalen Strafverfolgungsbehörden geleitet werden, verpflichtet.

Nicht jede von den o. g. Behörden erlangte Information wird einen Verdachtsfall des Betrugs darstellen. In Verbindung damit sollten diese Informationen grundlegend im Hinblick auf das Auftreten eines Betrugsfalls analysiert werden.

Im Moment der Feststellung eines Betrugsverdachts sollte jede Behörde festlegen, ob sie alle notwendigen Informationen besitzt, um mindestens den potenziellen Einfluss des Betrugs auf das Projekt zu beurteilen und die entsprechenden Maßnahmen zu treffen, die die umfassende Aufklärung des Falls zum Ziel haben.

In den Situationen, die dies erfordern, ist die Bescheinigungsbehörde im Programm dazu verpflichtet, die Zertifizierung der Ausgaben einzustellen und Bericht über den Betrugsverdacht an die EU-Kommission zu erstatten.

Alle Einrichtungen im System der Programmumsetzung sind zur unverzüglichen Übermittlung von Informationen an die VB verpflichtet, die sich auf die geführten Verfahren beziehen. Diese dienen der Direktion der VB zur Weiterleitung entsprechender 'Signale von oben', die auf potenzielle betrugsgefährdete Bereiche hinweisen. Diese stellen auch eine wesentliche Information für die Gruppe zur Selbstbeurteilung des Betrugsrisikos bei der Vorbereitung weiterer Risikoanalysen.

7.2.3. Aus sonstigen Quellen erlangte Informationen

Im Moment des Erhalts von Informationen über die Möglichkeit des Auftretens von Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die im Rahmen des Programms umgesetzten Projekte (d. h. der von Dritten oder unmittelbar vom Begünstigten erhaltenen Informationen), ist jedes Mal eine Analyse durchzuführen, ob das jeweilige Vorkommnis einen Verdacht über einen aufgetretenen Betrugsfall darstellen kann.

Im Fall des Auftretens von Indikatoren, die auf das Vorkommen eines Verdachts über ein begangenes Verbrechen hinweisen, sind die Mitarbeiter zur Weiterleitung einer entsprechenden Benachrichtigung an die nationalen Strafverfolgungsbehörden verpflichtet.

Im Fall von Informationen, die parallel dazu auch an die Polizei weitergeleitet werden, ist ein Ansuchen beim entsprechenden Organ um Auskunft über die im jeweiligen Fall getroffenen Maßnahmen einzureichen.

Im Moment der Erlangung einer Information über ein von den Strafverfolgungsbehörden geführtes Verfahren aus der Presse, ist in jedem Fall ein Ansuchen beim entsprechenden Organ um die Bestätigung und eventuelle Ergänzung der Angaben zu stellen.

Im Fall der Erlangung von Informationen über aufgetretene Unregelmäßigkeiten aus der Presse, die von der Möglichkeit eines aufgetretenen Betrugsfalls zeugen könnten, ist die zuständige Einrichtung zur Einleitung der erforderlichen Schritte verpflichtet.

Signalgeber

Unter den aus sonstigen Quellen erlangten Informationen, unterscheiden wir u. a. jene, die von sogenannten Signalgebern übermittelt werden. Signalgeber sind Personen, die im guten Glauben und Sorge für das öffentliche Wohl handeln, Unregelmäßigkeiten preisgeben, darunter die Möglichkeit

von aufgetretenem Betrug⁴. Solche Signale können im Rahmen des Programms das Auftreten von Unregelmäßigkeiten betreffen, die die Vertreter der Programmeinrichtungen sowie die an der Umsetzung des Projekts beteiligten Unternehmen betreffen, z. B. Begünstigte.

Zwecks Vereinfachung des Kontakts mit der VB sowie zum Schutze der Unregelmäßigkeiten meldenden Personen wurde ein E-Mail-Postfach eingerichtet, an das jegliche Vorbehalte gesendet werden können: **nieprawidlowosci.EWT@mr.gov.pl**. Die Informationen können in polnischer oder englischer Sprache eingesandt werden.

Die VB verpflichtet sich zur Erörterung jeder Meldung, gemäß den im Programm geltenden Verfahren sowie den Vorschriften des allgemein geltenden Rechts.

Jede Meldung, die an das angegebene E-Mail-Postfach gesendet wird, unterliegt dem Schutz vor dem Zugriff durch unberechtigte Personen. In der Meldung enthaltene Informationen, die eine Identifikation der die Meldung durchführenden Person ermöglichen könnten, werden sowohl im Abschnitt der Aufklärung des Falls als auch während der Durchführung eventueller Vorbeugungsmaßnahmen geschützt, sowie in Zukunft und ausschließlich befugten Beamten sowie Funktionären entsprechender Dienste zur Verfügung gestellt.

Im Fall des ausdrücklichen Wunsches nach Anonymität durch die die Meldung mittels elektronischer Post durchführenden Person, wird eine komplette Anonymisierung der Meldung vorgenommen (die persönlichen Daten des Meldenden sowie sonstige Eigenschaften, die die Identifikation seiner Identität ermöglichen könnten, werden entfernt), bevor eine eventuelle Weiterleitung zwecks Aufklärung des Falls erfolgt.

Im Fall von Meldungen (vor allem anonymen), die unvollständig sind und bei denen keine Möglichkeit der Vervollständigung dieser Informationen besteht, besteht das Risiko, dass diese Meldungen aus formellen Gründen nicht bearbeitet werden können.

Literatur:

1. Aufdeckung von gefälschten Dokumenten im Bereich der strukturellen Maßnahmen. Praktischer Leitfaden für Verwaltungsbehörden, erarbeitet von einer Expertengruppe aus den Mitgliedstaaten unter der Leitung von Abteilung D.2 OLAF – Betrugsbekämpfung, (in der englischen Sprache: Detection of forged documents in the fields of structural actions. A practical guide for managing authorities),
2. Identifikation von Fällen des Interessenskonflikts bei Verfahren der Erteilung von öffentlichen Aufträgen im Rahmen von strukturellen Maßnahmen. Praktisches Handbuch für Direktoren, erarbeitet von einer Expertengruppe aus den Mitgliedstaaten unter der Leitung von Abteilung D.2 OLAF – Betrugsbekämpfung, (in der englischen Sprache: Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers),
3. Bericht der Kommission für das Europäische Parlament und den Rat. Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union - Betrugsbekämpfung,

⁴Unterstützung und Schutz für Signalgeber [Zugriff 5.11.2015], online verfügbar:
http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/wsparcie_i_ochrona_sygnalistow

4. Von der Europäischen Kommission erstelltes Dokument unter dem Namen Öffentliche Aufträge – Ratgeber für die für die Erteilung von öffentlichen Aufträgen Verantwortlichen bezüglich der Vermeidung der häufigsten Fehler, die bei Finanzprojekten aus Europäischen Struktur- und Investitionsfonds begangen werden (in der englischen Sprache: Public procurement guidance for practitioners – on the avoidance of the most common errors in project funded by the European Structural and Investment Funds).

Auf polnischer Seite:

1. Antikorruptions-Richtlinien für Beamte, vom Zentralen Antikorruptionsbüro erstelltes Dokument,
2. Antikorruptions-Ratgeber für Beamte, vom Zentralen Antikorruptionsbüro erstelltes Dokument.