



**EUROPÄISCHE KOMMISSION**  
EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

Direktion D: Grundsatzfragen  
Referat D.2: Betrugsprävention, Berichterstattung und Analyse

Ares(2016) 6943965 – 13.12.2016

## Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien

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

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

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

**HINWEIS:**

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

## Einleitung

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat im Jahr 2012 ein Verfahren der Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten eingeführt, das den Austausch von Erfahrungen und Beispielen bewährter Verfahrensweisen zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission fördern soll. Dieses Verfahren ist im Rahmen der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“<sup>1</sup> organisiert und wird von einer Arbeitsgruppe aus Experten aus den Mitgliedstaaten und Vertretern des OLAF und anderer Kommissionsdienststellen durchgeführt. Die Arbeitsgruppe konzentriert sich jedes Jahr auf ein bestimmtes Thema, das von den Mitgliedstaaten ausgewählt wird und auf Entwürfen praktischer Dokumente basiert, die als Orientierungshilfe für die Stärkung der Betrugspräventionsmaßnahmen/-strategien der Mitgliedstaaten dienen können.

Der neue für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltende mehrjährige Finanzrahmen wurde im Hinblick auf die Betrugsrisikobewertung, Betrugsprävention und -aufdeckung gestärkt. Die sektorspezifischen Verordnungen<sup>2</sup> sehen in Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung vor, dass die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen, die erforderlichen Schritte zur wirksamen Vorbeugung, Aufdeckung und Ahndung von Betrug und Unregelmäßigkeiten unternehmen und zu Unrecht gezahlte Beträge an den EU-Haushalt erstatten. Um jedoch eine bessere Überwachung der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU und der Mitgliedstaaten sowie einheitliche und wirksame Verfahren, insbesondere bei dezentralen Organisationsstrukturen, sicherzustellen, wird empfohlen, über die unmittelbaren rechtlichen Anforderungen hinauszugehen und diese Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in eine entsprechende nationale Gesamtstrategie (im Folgenden „nationale Betrugsbekämpfungsstrategie“ oder „die Strategie“) einzubetten.

In den vergangenen zwei Jahren konzentrierte sich die COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ auf verschiedene Aspekte des Themas „nationale Betrugsbekämpfungsstrategie“. Im Rahmen eines Pilotprojekts erstellte die Arbeitsgruppe im Jahr 2014 zunächst „Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds“<sup>3</sup>. In diesen Leitlinien wurden die Grundsätze für die Erstellung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie festgelegt; sie bezogen sich jedoch nur auf die Ausgaben im Bereich der ESI-Fonds. Im darauffolgenden Jahr wurde eine weitere Arbeitsgruppe eingerichtet, um die praktische Seite der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategien zu behandeln. Als Ergebnis wurde 2015 das Dokument „Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy“<sup>4</sup> (Praktische Schritte für die Erstellung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie) zusammen mit einem praktischen Tool in Form einer xls-Datei veröffentlicht, die für die Bewertung des Sachstands

---

<sup>1</sup> Beratender Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung.

<sup>2</sup> Beispielsweise die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, insbesondere Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c.

<sup>3</sup> Ares(2015) 130814 vom 13.1.2015.

<sup>4</sup> Ares(2015) 5642419 vom 7.12.2015.

in Bezug auf die aktuell geltenden Maßnahmen unter Berücksichtigung aller vier Stufen des Betrugsbekämpfungszyklus<sup>5</sup> verwendet werden kann.

Die aktuellen Leitlinien stellen eine Aktualisierung der Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien aus dem Jahr 2014 dar. Das Ziel der Arbeitsgruppe für das Jahr 2016 bestand in der Überarbeitung sowie in der Erweiterung der vorherigen Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien, um sie als übergreifendes Dokument zu gestalten, in dem alle Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung behandelt werden: die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), die zwei Finanzierungsinstrumente im Bereich Inneres (der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds/AMIF und der Fonds für innere Sicherheit/ISF) und der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP). Darüber hinaus wurden die Leitlinien um eine Reihe konkreter bewährter Praxisbeispiele aus den Mitgliedstaaten ergänzt.

Unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten beabsichtigen, Betrugsbekämpfungsstrategien in verschiedenen Bereichen oder eine allgemeine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie einzuführen, können diese Leitlinien die nationalen Behörden und Entscheidungsträger bei der Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie konkret unterstützen.

Das Dokument bietet den Mitgliedstaaten

- ✓ eine in Einzelschritte gegliederte Methode für die Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie;
- ✓ inhaltliche Bestandteile für die nationalen Betrugsbekämpfungsstrategien sowie eine Mustervorlage für ihren Aufbau;
- ✓ konkrete Praxisbeispiele aus den Mitgliedstaaten.

Es sei erneut darauf hingewiesen, dass diese Leitlinien keinen bindenden Charakter besitzen. Darüber hinaus gibt es kein Patentrezept für die Erstellung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie; es obliegt den Mitgliedstaaten, ihre derzeitige Situation in Bezug auf die Betrugsprävention zu bewerten, ihre eigenen Ziele festzulegen und ihren eigenen maßgeschneiderten Aktionsplan zu erstellen.

*Das OLAF dankt allen Experten, die an der Erstellung dieser Leitlinien mitgewirkt haben, für ihr Bemühen und ihre Beiträge zu den Arbeitsgruppen sowie für den Austausch ihrer Kenntnisse und Erfahrungen mit Blick auf die Erstellung dieses praktischen Handbuchs, das die Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, das Verfahren zur Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie einzuleiten.*

---

<sup>5</sup> 1.) Betrugsprävention, 2.) Betrugsaufdeckung, 3.) Ermittlung und Verfolgung sowie 4.) Wiedereinziehung von Mitteln und Sanktionen.

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
I.    Wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der EU .....	7
1.    Rechtlicher Rahmen .....	7
1.1.  EU-Recht.....	7
1.2.  Geltendes nationales Recht.....	9
2.    Vorteile einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie .....	9
3.    Schritte in Richtung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie .....	11
II.   Festlegung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie .....	13
1.    Einleitende Schritte .....	13
1.1.  Benennung der Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie .....	13
1.1.1. <i>AFCOS als Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie</i> .....	13
1.2.  In das Verfahren zur Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie einzubeziehende Behörden.....	15
1.2.1. <i>Nationale Zusammenarbeit</i> .....	15
1.2.2. <i>Internationale Zusammenarbeit</i> .....	16
1.3.  Von der Strategie abgedeckter Zeitraum .....	17
1.4.  Politische Unterstützung für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie .....	18
1.5.  Kommunikation und Sensibilisierung der Öffentlichkeit.....	21
2.    Vorbereitung.....	23
2.1.  Aktueller Stand der Betrugsbekämpfung .....	23
2.1.1. <i>Betrugsprävention</i> .....	24
2.1.1.1. <i>Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften</i> .....	26
2.1.2. <i>Betrugsaufdeckung</i> .....	28
2.1.3. <i>Ermittlung und Verfolgung</i> .....	29
2.1.4. <i>Wiedereinziehung und Sanktionen</i> .....	29
2.2.  Bewertung des Betrugsrisikos .....	30
2.2.1. <i>Theoretische Grundlagen der Betrugsrisikobewertung</i> .....	32
2.2.2. <i>Methode für die Bewertung des Betrugsrisikos</i> .....	34
2.2.2.1. <i>Ermittlung und Formulierung der Betrugsrisiken</i> .....	35
2.2.2.2. <i>Bewertung und Rangfolge der ermittelten Betrugsrisiken</i> .....	37
2.2.3. <i>Ermittlung und Bewertung des Betrugsrisikos in der Praxis</i> .....	40

2.2.3.1. Bewertung des Betrugsrisikos im Rahmen des GAP-Haushalts.....	41
2.2.4. IT-Instrumente für die Risikoermittlung .....	42
2.2.4.1. Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS).....	42
2.2.4.2. ARACHNE: das Instrument zur Risikoeinstufung .....	44
2.2.4.3. Nationale Betrugsbekämpfungsdatenbanken.....	45
2.2.5. Informationsquellen für die Risikoermittlung.....	49
3. Ausarbeitung .....	51
3.1. Festlegung der Ziele.....	51
3.2. Festlegung der Maßnahmen .....	52
3.3. Festlegung der Leistungsindikatoren .....	55
4. Aufstellung des Aktionsplans.....	58
4.1. Inhalt des Aktionsplans.....	58
4.2. Vom Aktionsplan abgedeckter Zeitraum.....	59
4.3. Mögliche Rolle der Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung bei der Festlegung des Aktionsplans .....	60
III. Bewertung und Aktualisierung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie.....	61
1. Bewertung der Strategie .....	61
2. Aktualisierung der Strategie .....	64
Anhänge.....	66
Anhang 1 – Flussdiagramm über das Verfahren zur Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie .....	67
Anhang 2 – Mustervorlage für den Aufbau einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie.....	68
Anhang 3 – Vorschlag für den Aufbau und den Inhalt des Dokuments zur Betrugsrisikobewertung ..	73
Anhang 4 – Betrugsrisiken.....	74
Anhang 5 – Risiken in Verbindung mit der Funktionsweise der AFCOS.....	79
Anhang 6 – Hauptpunkte des Meldeformulars.....	82
Anhang 7 – Risikoverzeichnis .....	83
Anhang 8 – Hauptpunkte der anfänglichen Absichtserklärung.....	85
Anhang 9 – Mustervorlage für die Festlegung von Zielen.....	86
Anhang 10 – Glossar.....	87

# I. Wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der EU

## 1. Rechtlicher Rahmen

### 1.1. EU-Recht

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

Laut Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) arbeiten die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die EU-Haushaltsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

In den auf den Gesamthaushaltsplan der EU anwendbaren Artikeln 30 bis 33 der Haushaltsordnung<sup>6</sup> wird der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung erläutert. Er bezieht sich auf die Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit sowie auf eine effiziente und wirksame interne Kontrolle.

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

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

Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/1996 vom 11. November 1996 betrifft Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, die die Kommission in den Mitgliedstaaten

---

<sup>6</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates.

durchführt. Sie sieht vor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und sich abstimmen.

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

In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 sind gemeinsame Bestimmungen über die EU-Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 festgelegt. In Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c dieser Verordnung werden die Verpflichtungen der Verwaltungsbehörden klargestellt, unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug zu treffen. Die in Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 festgelegten Kriterien und Verfahren gelten auch für die Organe, denen die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Verwaltung und Kontrolle der Maßnahmen übertragen haben, die durch den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung („EGF“) nach Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 vom 17. Dezember 2013 finanziert werden.

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) wird in Artikel 58 Absatz 1 Buchstaben b und c der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik die Verpflichtung der Mitgliedstaaten geklärt, „alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie alle sonstigen Maßnahmen [zu erlassen], um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten, insbesondere um [...] b) einen wirksamen Schutz vor Betrug insbesondere in Bereichen mit einem höheren Betrugsrisiko sicherzustellen, der für eine abschreckende Wirkung sorgt und bei dem den Kosten und dem Nutzen sowie der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen Rechnung getragen wird; c) Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzubeugen, aufzudecken und entsprechende Korrekturmaßnahmen zu treffen; [...]“.

In Bezug auf den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) ist in Artikel 28 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 223/2014 vom 11. März 2014 Folgendes festgelegt: „Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme beinhalten gemäß“ dem in Artikel 30 der Haushaltsordnung erläuterten Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung die „Prävention, Feststellung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug [...]“.

Für den Asyl-, Migrations- und Investitionsfonds (AMIF) und die Instrumente für finanzielle Unterstützung im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ISF)<sup>7</sup> ist in

---

<sup>7</sup> Die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 gilt für die Verordnung (EU) Nr. 513/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung 2007/125/JI des Rates und für die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle



Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 vom 16. April 2014 festgelegt, dass die „Mitgliedstaaten [...] einen wirksamen Schutz vor Betrug [bieten], insbesondere in Bereichen mit einem höheren Betrugsrisiko. Dieser Schutz hat, unter Berücksichtigung des Nutzens und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, eine abschreckende Wirkung zu haben.“

Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union können sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite betreffen. Über die Ausgaben hinaus könnte die Strategie betrügerisches Verhalten in Bezug auf die traditionellen Eigenmittel – Zölle und Abgaben – und sogar Mehrwertsteuer abdecken. Der Gerichtshof hat im Rahmen seiner Rechtsprechung in den Rechtssachen C-539/09 Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland (Urteil vom 15. November 2011), C-617/10 Åklagaren gegen Hans Åkerberg Fransson (Urteil vom 26. Februar 2013) und C-105/14 Strafverfahren gegen Ivo Taricco u. a. (Urteil vom 8. September 2015) festgelegt, dass die Mehrwertsteuer im Rahmen der finanziellen Interessen der Europäischen Union liegt, dass Steuerstrafen und Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung, wie in Fällen, in denen unrichtige Angaben zur Mehrwertsteuer gemacht wurden, der Durchführung von Artikeln 2, 250 Absatz 1 und 273 der Richtlinie 2006/112 (vormals Artikel 2 und 22 der Sechsten Richtlinie) und Artikel 325 AEUV dienen und dass sich die Pflichten der Mitgliedstaaten zur wirksamen Sanktionierung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union schließlich auch auf Mehrwertsteuerbetrug erstrecken.

## 1.2. Geltendes nationales Recht

Die nationalen Rechtsvorschriften gelten sowohl für verwaltungsrechtliche Sanktionen als auch für Strafverfahren und strafrechtliche Sanktionen. Einige Länder sehen in ihren nationalen Rechtsvorschriften vor, dass für die Ermittlungen zu potenziellen Betrugsfällen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU und/oder für die Verfolgung derartiger Fälle spezialisierte Stellen eingerichtet bzw. mit diesen Aufgaben betraut werden müssen (z. B. die Dienststelle zur Bekämpfung von Betrug „DLAF“ in Rumänien).

## 2. Vorteile einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie

Das wichtigste Ziel der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie besteht darin, für einen wirksamen und effizienten Schutz der finanziellen Interessen der EU zu sorgen. Der Strategie muss ein veränderliches und flexibles Dokument zugrunde liegen, damit etwaige neue Entwicklungen in den Aktionsplan oder in die Strategie selbst integriert werden können. Aus diesem Verfahren erwachsen den Mitgliedstaaten zahlreiche Vorteile.

Die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie

- ✓ sorgt für einen wirksamen und effizienten Schutz der finanziellen Interessen der EU;
- ✓ stellt eine Verbindung zwischen der Ausgaben- und der Einnahmenseite des Haushalts her, die auf Zusammenarbeit beruht;

---

Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG, für Erstere gemäß Artikel 1 und Artikel 2 Buchstabe a, Spiegelstrich 2 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014, für Letztere gemäß Artikel 1 und Artikel 2 Buchstabe a, Spiegelstrich 3 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 sowie Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014.

- ✓ stärkt die Position für die Verhandlung zusätzlicher Finanzierungen aus dem EU-Haushalt;
- ✓ verbessert die Prävention, die Aufdeckung und die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug;
- ✓ trägt dazu bei, dass zu Unrecht aus dem Haushalt der Europäischen Union ausgegebene Mittel in höherem Maß wiedereingezogen werden;
- ✓ schafft einen besseren Arbeitsrahmen für die Zusammenarbeit der am Verfahren zur Durchführung und Kontrolle der EU-Mittel beteiligten Institutionen, in dem die Rollen und Aufgaben der beteiligten Institutionen genauer definiert sind;
- ✓ schafft und/oder entwickelt neue Methoden für die Prävention und Bekämpfung von Betrug, Korruption und jedweder anderer illegaler Tätigkeiten, die den finanziellen Interessen der Union schaden;
- ✓ trägt zur Verhängung angemessener und abschreckender Sanktionen im Einklang mit den anwendbaren Rechtsvorschriften bei;
- ✓ schafft einen Rahmen mit Empfehlungen oder Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten;
- ✓ stellt eine Antwort auf den höheren Transparenzbedarf im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der EU dar;
- ✓ verbessert den Zugang zu Informationen für die Allgemeinheit, da die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie ein öffentliches Dokument ist;
- ✓ schafft eine Grundlage für die juristische Entwicklung des nationalen Rahmens, die Aktualisierung und Verlängerung von Abkommen zur Zusammenarbeit und die Erneuerung der Arbeitsweise;
- ✓ stellt die wirksame Koordinierung legislativer, administrativer und operationeller Tätigkeiten der Institutionen sicher;
- ✓ stärkt die Zusammenarbeit mit dem OLAF sowie mit den zuständigen EU-Institutionen, EU-Mitgliedstaaten und sonstigen Ländern.

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

- ✓ betrugsanfällige Schwachstellen in den Systemen festzustellen;
- ✓ die wichtigsten Betrugsrisiken zu ermitteln;
- ✓ Gegenmaßnahmen zu planen und durchzuführen;
- ✓ die erzielten Fortschritte zu bewerten;
- ✓ die Gegenmaßnahmen an die sich verändernden Betrugsmuster und die verfügbaren Ressourcen anzupassen;
- ✓ die Einbindung aller relevanten Beteiligten insbesondere durch intensivere Zusammenarbeit und koordiniertes Vorgehen sicherzustellen.

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

### 3. Schritte in Richtung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie

Im Allgemeinen sollte sich die Strategie auf alle Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus erstrecken.

- ✓ Die **Vorbeugung** sollte vorrangig Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden übertragen werden, um die Betrugsrisiken zu begrenzen. Die Wirksamkeit der Vorbeugung wird durch eine engere Zusammenarbeit aller Beteiligten und eine insgesamt verbesserte Koordinierung der Maßnahmen erhöht.
- ✓ Die **Aufdeckung** ist eine entscheidende Phase, in der alle Beteiligten, Verwaltungs- und Kontrollbehörden einschließlich Prüfbehörden und Strafverfolgungsdienste, mit der gebotenen Sorgfalt und Reaktivität vorgehen sollten.
- ✓ Die **Ermittlungen und die Verfolgung** sind eng miteinander verknüpft. Voraussetzung für die Effizienz dieser Phase ist entsprechend qualifiziertes Personal, die umfassende Kooperation von Verwaltungs- und Kontrollbehörden und die reibungslose Zusammenarbeit der Behörden.
- ✓ Die **Wiedereinziehung von Mitteln und die Sanktionen** sollten wirksam sein und von den zuständigen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden strikt umgesetzt werden.

Die wichtigsten Schritte für die Festlegung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie sind Folgende:

#### 1. Einleitende Schritte

Diese umfassen die Festlegung des Rechtsrahmens (d. h. Verweis auf den nationalen als auch den EU-Rechtsrahmen), den Umfang der Strategie im Einklang mit den nationalen Prioritäten in Bezug auf die Bekämpfung von Betrug, Korruption oder aller anderen unerlaubten Handlungen, die Angabe der zuständigen Dienststelle und der am Verfahren zur Ausarbeitung, Durchführung und Überwachung der Strategie beteiligten Institutionen. Darüber hinaus sollte die Verbindung mit anderen nationalen Strategien/Maßnahmen erwähnt werden.

#### 2. Vorbereitung

Diese Phase ist innerhalb des Prozesses von großer Bedeutung. Sie umfasst im Wesentlichen zwei Schritte: den Sachstand (d. h. eine Bestandsaufnahme zur Bewertung der aktuellen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und ihres Kontexts, um die Stärken und Schwächen des Systems zu ermitteln) und eine Betrugsrisikobewertung. Anhand des Ergebnisses können der Bedarf sowie die Verbesserungsbereiche festgelegt werden, aus denen die Ziele und Maßnahme abgeleitet werden.

#### 3. Ausarbeitung

Im Rahmen der Ausarbeitung sollten die Ziele und die entsprechenden Leistungsindikatoren festgelegt werden. Die Ziele entsprechen dem Bedarf der Mitgliedstaaten und tragen zur Festlegung des Fahrplans und der Vision der Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von Betrug bei. Die Ziele sollten in konkrete Maßnahmen umgewandelt

werden. Darüber hinaus sollten die Leistungsindikatoren der jeweiligen Maßnahme entsprechend festgelegt werden, da diese zur Bewertung der erzielten Fortschritte beitragen. Die Ziele und Maßnahmen sind in den Aktionsplan aufzunehmen.

#### 4. Aktionsplan

Im Aktionsplan sind die konkreten Maßnahmen, die für die einzelnen Zielen durchgeführt werden sollen, die zuständige Stelle, der Termin/Zeitplan für ihre Umsetzung und die zugehörigen Leistungsindikatoren aufgeführt. Er stellt ein Instrument zur Überwachung der Durchführung der Strategie selbst dar.

#### 5. Bewertung und Aktualisierung der Strategie

Die Strategie ist als dynamisches Dokument angelegt; daher muss sie bewertet und entsprechend aktualisiert werden. Im Anschluss an die Zwischenbewertung(en) wird über die Notwendigkeit einer Aktualisierung der Betrugsbekämpfungsstrategie und des zugehörigen Aktionsplans entschieden. Nach einer Änderung im Rahmen der Durchführung wird die Strategie aktualisiert, um sicherzustellen, dass die Stellen für die Durchführung zuständig und befugt sind, die strategische Struktur zu genehmigen und zu ändern.

Der vorstehende Aufbau hat lediglich indikativen Charakter: es obliegt den Mitgliedstaaten, das Dokument unter Berücksichtigung des Strategiejumfanges, der wichtigsten Ziele, des Rechtsrahmens und des administrativen Aufbaus usw. zu erweitern.

Im Anhang befindet sich ein Flussdiagramm, das einen Überblick über das Verfahren zur Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie insgesamt gibt. **Anhang 1 – Flussdiagramm über das Verfahren zur Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie**. Außerdem ist in **Anhang 2 – Mustervorlage für den Aufbau einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie** eine detaillierte Vorlage zum Aufbau der Strategie zu finden.

## II. Festlegung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie

### 1. Einleitende Schritte

#### 1.1. Benennung der Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie

Die Regierung sollte eine eigene Stelle (im Folgenden „Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie“) für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie benennen. Diese Stelle sollte über Folgendes verfügen:

- ✓ einen horizontalen Überblick über das gesamte System der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt einerseits und die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen andererseits;
- ✓ die Befugnis, das entsprechende Fachwissen aus den verschiedenen an der Verwaltung der EU-Mittel beteiligten Ministerien/Behörden/Dienststellen und den für die Ermittlung und Verfolgung im Finanzbereich zuständigen Ministerien/Behörden/Dienststellen abzurufen.

Die Benennung der Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie ist insbesondere für Mitgliedstaaten mit dezentraler Verwaltungsstruktur von entscheidender Bedeutung.

Die Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie sollte ein Team aus Experten zusammenstellen, die das benötigte Fachwissen mitbringen können. Die von diesem multidisziplinären Team eingebrachten Fachkenntnisse und Erfahrungen sollten alle verschiedenen Stufen des Betrugsbekämpfungszyklus abdecken können. Im Rahmen des Betrugsbekämpfungszyklus sollten die Themen Betrugsbewusstsein, Prävention und Aufdeckung von Betrug, Sanktionen und schließlich die Kommunikation zur Betrugsbekämpfung im Mittelpunkt stehen.

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

Die Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) kann eine zentrale Rolle bei der Ausarbeitung und der Überwachung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie einnehmen.

##### **1.1.1. AFCOS als Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie**

Die Benennung der AFCOS als die für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie zuständige Stelle hat verschiedene Vorteile. Angesichts ihrer Hauptaufgaben könnte die AFCOS die wirksame Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen über die Vorbereitung, Ausarbeitung und Genehmigung einer nationalen

Betrugsbekämpfungsstrategie und ihres Aktionsplans übernehmen. Diese Funktion würde es der AFCOS erleichtern, die Unterstützung der sowohl für die Ausgaben als auch für die Einnahmen von Haushaltsmitteln zuständigen Behörden anzufordern, einschließlich derer, die für die Verwaltung, Durchführung, Bescheinigung, Prüfung, Ermittlung und Verfolgung sowie für Sanktionen auf nationaler Ebene zuständig sind, sowie des OLAF, der Kommission und internationaler Partner auf EU- und internationaler Ebene. In diesem Zusammenhang könnte die AFCOS

- ✓ das Verfahren zur Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und ihres Aktionsplans organisieren und koordinieren;
- ✓ die Organisationsstruktur, die Beteiligten, die bereits bestehenden Maßnahmen und Verfahren analysieren bzw. überprüfen;
- ✓ eine Betrugsrisikobewertung durchführen und die aktuelle Lage eines Landes in Bezug auf die existierenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen unter Berücksichtigung aller vier Stufen des Betrugsbekämpfungszyklus angemessen bewerten;
- ✓ eine Bewertung der aktuellen Lage hinsichtlich Unregelmäßigkeiten und Betrug vornehmen;
- ✓ den Anwendungsbereich und den Umfang der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie ermitteln und einen indikativen Zeitplan für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie festlegen;
- ✓ die Gesamtplanung und Verteilung der Aufgaben für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und des Aktionsplans übernehmen;
- ✓ als Sekretariat oder Vorsitz der politisch-organisatorischen Instanz fungieren, die die Einführung der Strategie politisch unterstützen wird;
- ✓ Experten von verschiedenen Behörden und Stellen, die beide Haushaltsseiten repräsentieren, d. h. die Ausgaben- und die Einnahmeseite, sowie der Justizbehörden, der Staatsanwaltschaft und der Strafvollstreckungsbehörden mobilisieren;
- ✓ die Zuständigkeit für die Aktualisierung der Strategie und des Aktionsplans übernehmen;
- ✓ Informationen und Materialien unter den Teilnehmern/Institutionen verteilen;
- ✓ Hilfe/Unterstützung seitens internationaler Partner wie dem OLAF, der Kommission usw. anfordern;
- ✓ die Behörden auf Bundes- und regionaler Ebene einbeziehen;
- ✓ das Bewusstsein in Bezug auf die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie (unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft) und ihre Einführung stärken.

## **BEISPIEL**

### ***Die Rolle der bulgarischen AFCOS für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie***

*Die bulgarische AFCOS dient als Sekretariat der politischen Instanz, nämlich des AFCOS-Rats. Sie ist für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und ihres Aktionsplans sowie für ihre fristgerechten Aktualisierungen und Berichte an den AFCOS-Rat über die Umsetzung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie für die Prävention und die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug zum Schaden der finanziellen Interessen der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 zuständig.*

## **BEISPIEL**

### ***Die zentrale Koordinationsrolle der lettischen AFCOS***

*Im Falle Lettlands ist die AFCOS im Finanzministerium angesiedelt und dient als zentrale Koordinationsstelle; sie ist für die Ausarbeitung der gemeinsamen/individuellen Strategie auf Grundlage der Informationen aus ihrer Arbeitsgruppe zuständig, in der ihre Mitglieder den nationalen AFCOS-Rat vertreten. Der AFCOS-Rat besteht aus 10 ständigen und 6 nicht ständigen Experten aus den verschiedenen zuständigen nationalen Behörden. Außerdem ist das Büro von Transparency International in das institutionelle Netzwerk der AFCOS als externer Partner eingebunden, der Empfehlungen zur Erstellung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie aussprechen und an den Sitzungen des AFCOS-Rats teilnehmen kann. Demzufolge ist es von grundlegender Bedeutung, über eine gemeinsame Koordinierungs- und Durchführungsstelle für die Erstellung und die Durchführung der Strategie zu verfügen.*

## **1.2. In das Verfahren zur Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie einzubeziehende Behörden**

### ***1.2.1. Nationale Zusammenarbeit***

Alle für die Verwaltung und Durchführung, Bescheinigung, Prüfung, Ermittlung und Verfolgung sowie für Sanktionen zuständigen Behörden sollten eingebunden werden. Das Fachwissen der Beteiligten sollte die Gebiete Verwaltungs-, Kontroll- und Justizsystem abdecken. Sie sollten sich nach Möglichkeit rekrutieren aus:

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

- Staatsanwaltschaften,
- Gerichten.

Es empfiehlt sich, Organisationen einzubeziehen, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit aus EU-Mitteln finanzierten Projekten Überwachungs-, Aufsichts- oder Verwaltungsaufgaben wahrnehmen:

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

Darüber hinaus kann eine Zusammenarbeit eingerichtet werden, unter Einbeziehung unterschiedlicher nichtstaatlicher Organisationen, die als externe Partner eine Überwachungsrolle zur Prävention von Betrugs- und Korruptionsrisiken übernehmen. Diese Organisationen leisten zudem Unterstützung bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

Das zuständige Team sollte innerhalb einer vorgegebenen Frist ein Arbeitsprogramm für die Entwicklung der Strategie erstellen. Sein Ziel sollte es sein, umfassende politische Unterstützung zu erhalten sowie die relevanten Interessenträger einzubeziehen.

### ***1.2.2. Internationale Zusammenarbeit***

Für die Schaffung eines wirksamen Systems für die Ausarbeitung und die anschließende Verabschiedung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie ist nicht nur eine gute Koordinierung zwischen allen am Durchführungsprozess und an der Kontrolle der EU-Mittel beteiligten Strukturen auf nationaler und europäischer Ebene erforderlich, sondern auch eine starke administrative Kapazität mit einschlägiger Erfahrung, auch auf internationaler Ebene. Zur Förderung der Kompetenzen aller beteiligten Personen und Institutionen sowie zur Schaffung eines Netzwerks, in dem aufkommende Fragen und Probleme betreffend das Verfahren zur Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie besprochen werden, haben einige Mitgliedstaaten mit Erfolg bilaterale Sitzungen für den Erfahrungsaustausch organisiert, um ein angemessenes Expertenwissen zu erwerben.



## **BEISPIEL**

### ***Internationale bilaterale Erfahrungen Bulgariens***

*Im Rahmen der Durchführung eines Projekts durch die bulgarische AFCOS als Teil des Programms für technische Unterstützung, das vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mitfinanziert wurde, wurden verschiedene Studien zur Betrugsbekämpfung zwischen den AFCOS der Mitgliedstaaten organisiert. Beispielsweise hielt die bulgarische AFCOS bilaterale Zusammenkünfte mit der rumänischen DLAF, der portugiesischen AFCOS, der slowakischen AFCOS und der griechischen AFCOS ab. Zwei Studien wurden in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten abgehalten, die bereits eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie eingeführt und an die Kommission übermittelt hatten. Diese internationale bilaterale Zusammenarbeit hat sich für den Vergleich in Bezug auf die Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und die Aufstellung und Aktualisierung des Aktionsplans als bedeutsam erwiesen.*

## **BEISPIEL**

### ***Internationale trilaterale Erfahrungen Lettlands***

*Lettland konnte eine erfolgreiche Erfahrung hinsichtlich der Entwicklung seiner Betrugsbekämpfungsstrategie mit internationaler Unterstützung von Seiten anderer Mitgliedstaaten (AFCOS Bulgarien und AFCOS Malta) in Form einer trilateralen TAIEX-Peer-to-Peer-Expertenmission und eines Seminars verbuchen. Das Ergebnis dieser internationalen Zusammenarbeit waren die Analyse des Stands der Betrugsbekämpfung und die Entwicklung von Empfehlungen. Die Experten tauschten ihre bewährten Verfahren aus und trugen zum Kapazitätsausbau der lettischen AFCOS bei. Dabei wurden die Bedeutung und die Notwendigkeit hervorgehoben, eine Betrugsbekämpfungsstrategie auf oberster politischer Ebene zu schaffen.*

### **1.3. Von der Strategie abgedeckter Zeitraum**

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

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

Die zweite Option besteht darin, den Zeitraum der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie unabhängig vom Zeitraum der operativen Programme/des mehrjährigen Finanzrahmens festzulegen, sodass die spezifischen Merkmale der Ausgaben- und der Einnahmenseite des Haushalts berücksichtigt werden. In jedem Fall sollte eine Strategie mit langfristiger Perspektive für einen bestimmten Bereich idealerweise eine

Laufzeit von mindestens 4 bis 5 Jahren haben. Jedes Land verfügt jedoch über einen eigenen Rahmen und eine eigene nationale Planung: Der von der Strategie abgedeckte Zeitraum sollte entsprechend angepasst werden.

#### **1.4. Politische Unterstützung für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie**

In Anbetracht des breiten Spektrums und der Vielzahl der beteiligten Gremien kann die Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie die umfassende politische Unterstützung der Regierung benötigen.

Die politische Unterstützung für diese Art von Dokumenten ist extrem wichtig, um ihre erfolgreiche Umsetzung sicherzustellen. Es muss nicht nur Legitimität erlangen, sondern auch bindenden Charakter für die beteiligten Stellen haben, ohne den sich die Erreichung der gesetzten Ziele als schwierig erweisen könnte. Die beste Art und Weise zur Sicherstellung der politischen Unterstützung ist die Veröffentlichung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie als Regierungsverordnung, wodurch der Strategie die notwendige Legitimität und der erforderliche bindende Charakter verliehen wird. Alternativ empfiehlt es sich, einen politischen Ausschuss einzurichten, der die Leitlinien für die Strategie festlegt, die Unterstützung der Regierung sichert und die wichtigsten Änderungen billigt. Ähnliche Ausschüsse wurden beispielsweise in der Slowakei oder in Bulgarien eingerichtet und haben sich als erfolgreich erwiesen.

Die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie ist bindend für alle beteiligten Akteure; daher wird den Mitgliedstaaten dringend angeraten, ein politisches Gremium zu schaffen, das hauptsächlich für die politische Unterstützung der AFCOS und aller in das Verfahren zur Organisation, Koordination, Ausarbeitung, Annahme und Kontrolle der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie eingebundenen Stellen zuständig ist.

Damit die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie verbindlich ist, muss die Strategie selbst im Rahmen eines Gesetzesakts gebilligt werden, wie etwa ein Gesetz des Parlaments, der Regierung usw.

Das politische Gremium hat folgende Aufgaben:

- ✓ Vertretung und Mobilisierung aller am Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union beteiligten Institutionen (in diesem Zusammenhang sollte das politische Gremium über organisatorische Funktionen verfügen);
- ✓ politische Unterstützung bei der Ausarbeitung und Einführung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie;
- ✓ wirksame Zusammenarbeit mit den benannten nationalen Stellen, die die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie ausarbeiten;
- ✓ Vertretung der Institutionen, die am Verfahren zur Durchführung und Kontrolle der EU-Mittel beteiligt sind, unter Umständen auch der Zivilgesellschaft.

## **BEISPIEL**

### **Lenkungsausschuss in der Slowakei**

*Ein ähnliches Interaktionsmodell wird derzeit in der Slowakei im Hinblick auf das politische und organisatorische Gremium des Lenkungsausschusses für den Schutz der finanziellen Interessen der EU in der Slowakischen Republik (Lenkungsausschuss) umgesetzt. Die Befugnisse und Aufgaben des Lenkungsausschusses wurden in einer Satzung festgelegt und durch Regierungsbeschluss Nr. 748 vom 5. September 2007 gebilligt. Den Vorsitz hat der Generaldirektor der Abteilung für Kontrolle und Bekämpfung von Korruption (AFCOS Slowakei). Der Lenkungsausschuss, der die Erfüllung der Aufgaben und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung der nationalen Strategie überwacht, arbeitet mit der zentralen Kontaktstelle für das OLAF zusammen, um die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Partnern des AFCOS-Netzwerks beim Schutz der finanziellen Interessen der EU in der Slowakischen Republik sicherzustellen, richtet Arbeitsgruppen für bestimmte Aufgaben ein, die im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Slowakischen Republik zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Kontrolle ihrer Tätigkeiten usw. entstehen.*

## **BEISPIEL**

### **Der bulgarische AFCOS-Rat**

*Der Rat für die Koordinierung der Bekämpfung von Verstößen, die den finanziellen Interessen der Europäischen Union schaden, (AFCOS-Rat) ist ein politisches Organ, das per Ministerratsbeschluss Nr. 18 vom 4. Februar 2003 eingerichtet wurde. Der AFCOS-Rat sorgt für Kohärenz und Komplementarität der von den nationalen Behörden zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln ergriffenen Maßnahmen auf hohem politischem Niveau. Der Ratsvorsitzende ist der stellvertretende Premierminister und Innenminister, der die staatliche Politik zum Schutz der finanziellen Interessen der EU umsetzt. Der Rat besteht aus Ministern, stellvertretenden Ministern, Vorständen, Leitern von Kontrollorganen und Verwaltungen, die für die Verwaltung der EU-Mittel und Programme zuständig sind, Leitern der Steuerbehörden, Zertifizierungs- und Prüfstellen, d. h. aus allen, die eine Rolle bei der Bekämpfung von Verstößen einnehmen, die Einfluss auf die Ausgaben und Einnahmen von Haushaltsmitteln haben. Außerdem sind im AFCOS-Rat die Justizbehörden, die Staatsanwaltschaft und die Strafverfolgungsbehörden vertreten.*

*Der AFCOS-Rat schlägt dem Ministerrat Entwürfe für neue Rechtsvorschriften, Strategien (einschließlich nationale Betrugsbekämpfungsstrategien) und Aktionspläne in Bezug auf die Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln vor, erstellt einen Jahresbericht über die Tätigkeiten des Ministerrats und diskutiert Probleme in Bezug auf die finanziellen Interessen der EU, trifft Entscheidungen und ergreift Maßnahmen für die Optimierung des Verfahrens zur Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln.*

*Die AFCOS Bulgarien dient als Sekretariat des AFCOS-Rats, der die gute Zusammenarbeit zwischen ihnen sicherstellt und die Ausarbeitung und Billigung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und ihres Aktionsplans fördert.*

## **BEISPIEL**

### **Der nationale Betrugsbekämpfungsausschuss (CNLF) in Frankreich**

*Der nationale Betrugsbekämpfungsausschuss (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) wurde per Erlass vom 18. April 2008 über die Koordinierung der Bekämpfung von Betrug und die Einrichtung einer nationalen Einheit zur Betrugsbekämpfung geschaffen. Aufgabe des Ausschusses ist die Lenkung der Regierungspolitik zur Bekämpfung von Betrug mit Einfluss auf die öffentlichen Finanzen, wie etwa Zwangsabgaben und sonstige Einnahmen öffentlicher Behörden oder Sozialleistungen. Jedes Jahr billigt der nationale Ausschuss den von den Ausschüssen umzusetzenden nationalen Plan.*

*Dem Ausschuss sitzt der Premierminister vor und er setzt sich aus Ministern mit Zuständigkeit für Haushalt, Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit, Justiz, Verteidigung, Inneres, Landwirtschaft und Einwanderung zusammen.*

*Der nationale Plan für die Bekämpfung von Betrug für das Jahr 2015 wurde beispielsweise vom Premierminister auf der Sitzung des nationalen Betrugsbekämpfungsausschusses (CNLF) am 23. Juni 2016 gebilligt. Darin sind die politischen Leitlinien zur Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen enthalten, die die Regierung 2015 und Anfang 2016 auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene zu befolgen beabsichtigte.*

*Im Jahr 2016 hat der CNLF am 14. September 2016 erstmalig einen Strategieplan für 2016-2018 vorgestellt. Der Plan wird Maßnahmen über nationale und europäische öffentliche Finanzen umfassen. Er wird auf Grundlage der wichtigsten strategischen Linien erstellt und ein Fortschrittsbarometer (Ziele, Maßnahmen, Phasen und Leistungen) beinhalten, anhand dessen auf den anschließenden CNLF-Sitzungen präzise über den Fortschritt der Umsetzung berichtet werden kann. Die französische AFCOS (DNLF) ist für den Entwurf des Plans und für die Bewertung seiner Umsetzung in Verbindung mit allen Partnern zuständig.*

*In dem Plan sind die folgenden fünf strategischen Orientierungen enthalten:*

- *Anpassung des Kontrollverfahrens an die internationale Mobilität*
- *Optimierung der Verwaltung und Sicherheit digitaler Informationen*
- *Stärkung der Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug*
- *Entwicklung einer Risikokartierung*
- *Verbesserung von Ermittlungstechniken, Sanktionseffizienz und Wiedereinziehung*

## **BEISPIEL**

### ***Politische Unterstützung für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie in Rumänien***

*Das Amt für Bekämpfung von Betrug – DLAF (rumänische AFCOS) – ist, wie im Rechtsrahmen festgelegt, die nationale Koordinierungsstelle für die Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU. Es trägt außerdem die gesetzliche Zuständigkeit, die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie zu konzipieren und ihre Umsetzung zu koordinieren.*

*Die politische Unterstützung für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie ist sichergestellt, da das DLAF vom Premierminister koordiniert wird. Das DLAF übermittelte ein Memorandum an das Amt des Premierministers und informierte es über die Möglichkeit und die Notwendigkeit, eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie auszuarbeiten, und ersuchte um die Unterstützung der Regierung dabei, alle nationalen Behörden, die für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständig sind, in diesen Prozess einzubeziehen. Die Unterstützung wurde gewährt. Anschließend wird die Strategie per Regierungsbeschluss gebilligt.*

Ist die politische Unterstützung zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie noch nicht gesichert, empfiehlt es sich, diese im Rahmen eines Dialogs langsam zu entwickeln und die Notwendigkeit dieser Strategie zu erklären. Darüber hinaus ist es ratsam, internationale Unterstützung wie etwa durch das OLAF oder andere Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, die bereits über eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie verfügen, und diese internationalen Empfehlungen zur Stärkung der Position für den Dialog zu nutzen.

## **BEISPIEL**

### ***Gewinnung der politischen Unterstützung in Lettland***

*In Lettland wird derzeit die Betrugsbekämpfungsstrategie der AFCOS entwickelt. Dank der erfolgreichen internationalen Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wurden die Empfehlungen der internationalen Experten als Grundlage genutzt, um die Unterstützung seitens der Politik zu gewinnen. Als Ergebnis ist vorgesehen, dass die festgelegte Betrugsbekämpfungsstrategie der AFCOS im Ministerkabinett gebilligt und für alle am AFCOS-Netzwerk beteiligten Institutionen rechtliche Verbindlichkeit erlangen wird.*

Jedoch auch nach der formalen Billigung der Strategie ist ein kontinuierlicher Dialog mit der obersten Leitungsebene und der allgemeinen Öffentlichkeit von grundlegender Bedeutung.

## **1.5. Kommunikation und Sensibilisierung der Öffentlichkeit**

Die Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie sollte außerdem zuständig sein für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Strategie. Eines der wichtigsten Instrumente zur Prävention von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption ist in der Tat eine auf die Gesellschaft abzielende Strategie für

Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit. Im Rahmen der Kommunikationsstrategie der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie sollten konkrete Mittel vorgeschlagen werden, um die allgemeine Öffentlichkeit über die Ziele der Strategie zu informieren und den öffentlichen Sektor über seine Pflichten in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU aufzuklären. Auf diese Weise werden derzeitige und zukünftige Begünstigte darüber aufgeklärt, dass sie auf nationaler Ebene verpflichtet sind, sowohl den nationalen Haushalt als auch den EU-Haushalt zu schützen.

#### **BEISPIEL**

##### ***Sensibilisierungskampagne über Betrugsbekämpfung in Schulen in Malta***

*In Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Bildung und Beschäftigung wurde für Schüler im Alter zwischen 14 und 16 Jahren eine Sensibilisierungskampagne über Betrugsbekämpfung in Schulen gestartet. Das Referat für Qualität und Standards in der Bildung (DQSE) veröffentlichte Informationen über die Initiative an Lehrer für Wirtschaft und Buchführung in staatlichen, kirchlichen und unabhängigen Schulen. Die Schüler wurden zur Teilnahme an einem Onlinequiz über Betrugsbekämpfung eingeladen, bei dem es auch einen Preis zu gewinnen gab. Das Quiz war Teil der Sensibilisierungskampagne über Betrug und Korruption, die die Gelegenheit bot, mit den Schülern dieses zunehmend sensible und*

Im Falle eines dezentralen Verwaltungssystems besteht das bewährteste Verfahren in der Festlegung einer gegenseitigen und integrierten Kommunikationsstrategie zwischen allen an der Umsetzung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie beteiligten Dienststellen. Darüber hinaus ist die Einbeziehung verschiedener Nebenorganisationen (z. B. nichtstaatliche Organisationen) in Erwägung zu ziehen, da dies in einigen Ländern zu einer stärkeren Unterstützung seitens der Öffentlichkeit führen kann.

#### **BEISPIEL**

##### ***Entwicklung der strategischen Kommunikation in Lettland***

*Die lettische AFCOS hat ihr Verwaltungssystem dezentralisiert. Die Betrugsbekämpfungsstrategie wird für alle Dienststellen des institutionellen Rahmens der AFCOS rechtsverbindlich sein. Daher wird gleichzeitig mit der Ausarbeitung der Strategie das AFCOS-Kommunikatorennetzwerk auf nationaler Ebene entwickelt.*

*Der Grundsatz des geplanten Netzwerks lehnt sich an den von OLAF (OAFCN) befolgten Grundsatz an. Als solche müssen alle Kommunikatoren aus allen Institutionen eine Strategie und Tätigkeiten vereinbaren, die während eines bestimmten Zeitraums umgesetzt werden, sowie einen aktuellen Plan, nach dem die Kommunikation mit der Öffentlichkeit über Betrugs- und Korruptionsprävention erfolgen wird. Der lettischen AFCOS kommt dabei die wichtigste Koordinierungsrolle zu.*

## 2. Vorbereitung

Die Vorbereitungsphase zur Entwicklung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie ist von großer Bedeutung und sollte sorgfältig durchgeführt werden. Auf diesen wichtigen Teil des Prozesses sollten genügend Zeit und Ressourcen verwandt werden. Diese Phase hat zum Ziel, einen vollständigen Überblick darüber zu erhalten, wie alle Interessenträger mit Betrug und Unregelmäßigkeiten bei den Ausgaben und den Einnahmen von Haushaltsmitteln umgehen. Diese Bestandsaufnahme soll als Grundlage für die Entscheidungen über die Ziele, die Indikatoren und den zugehörigen Aktionsplan dienen.

Die Vorbereitungsphase umfasst die folgenden beiden Schritte:

- Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen der bestehenden nationalen Systeme und der eingeleiteten Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung;
- Bewertung des Betrugsrisikos.

Die Umsetzung erfolgt durch: 1. Analyse der Organisationsstruktur, der Beteiligten sowie der bereits bestehenden Maßnahmen und Verfahren; 2. Durchführung einer Betrugsrisikobewertung. Sofern Schwächen in diesen Phasen aufgedeckt werden, sollte ihre Behebung im Rahmen der in der Ausarbeitungsphase festgelegten Ziele geplant werden, die anschließend im Aktionsplan aufgeführt werden.

### 2.1. Aktueller Stand der Betrugsbekämpfung

Um die Situation bewerten zu können, müssen die folgenden Bereiche analysiert werden, und zwar in Bezug auf ihre Stärken und Schwächen, ihren Beitrag zu und ihre Auswirkungen auf jede der vier Stufen des Zyklus der Betrugsbekämpfung (Prävention, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung sowie Wiedereinziehung und Sanktionen):

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

In dieser Phase ist es ferner wichtig, die Gründe für die identifizierten Stärken und Schwächen zu ermitteln, damit anschließend leichter Lösungen festgelegt werden können. Die Gründe sind im rechtlichen, institutionellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld zu suchen.

Zur Erleichterung der Bewertung des aktuellen Stands wurde von der COCOLAF-Arbeitsgruppe „Betrugsverhütung“ 2015 ein praktisches Dokument ausgearbeitet. Das

Dokument trägt den Titel „Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy“<sup>8</sup> (Praktische Schritte für die Erstellung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie) und es enthält ein praktisches Tool (in Form einer xls-Datei), das für die Durchführung der Bewertung verwendet werden kann. In diesem Arbeitsdokument wird den Mitgliedstaaten eine substantielle, jedoch nicht erschöpfende Liste mit zu berücksichtigenden Elementen in Bezug auf jede Stufe des Zyklus der Betrugsbekämpfung bereitgestellt. Darüber hinaus enthält dieses Dokument auch ein Beispiel, wie die Ziele strukturiert und direkt mit dem Ergebnis der Bewertungsphase verbunden werden können.

### **BEISPIEL**

#### ***Bestimmung der wichtigsten ursächlichen Faktoren in Malta***

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

- ◆ *Marktversagen,*
- ◆ *ungeeignete Regulierungsfunktionen der öffentlichen Verwaltung,*
- ◆ *ungeeignete Rechtsvorschriften,*
- ◆ *unwirksame und ineffiziente Umsetzung formeller Vorschriften,*
- ◆ *fehlende Durchsetzung und fehlende externe Überwachung,*
- ◆ *fehlende Kontrolle und Überwachung, insbesondere interne Kontrollen,*
- ◆ *niedrige Standards in Kultur, Ethik, Moral und in den Wertesystemen der Gesellschaft.*

*(Auszug aus der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie Maltas)*

Für den Abschluss der Bewertung können die erforderlichen Informationen eingeholt werden durch:

- ✓ Sammlung und Analyse von Dokumenten, Berichten, Daten (z. B. Rechtsvorschriften, Arbeitsunterlagen der Dienststellen, Verfahren, Methoden, Leitlinien);
- ✓ Verwendung von Online-Fragebögen, Umfragen, direkte Kontaktaufnahme mit Interessenträgern, Interviews (persönlich, per Telefon, Skype oder ähnliches usw.), Diskussionen mit Experten, Arbeitsgruppen usw.

Die Ergebnisse können durch die Nutzung von Informationen aus verschiedenen Quellen untermauert werden.

#### **2.1.1. Betrugsprävention**

Prävention ist für die Betrugsbekämpfung von entscheidender Bedeutung. Betrug zu verhüten, ist einfacher und wirtschaftlicher, als Korrekturen vorzunehmen. Die

<sup>8</sup> Ares(2015) 5642419 vom 7.12.2015.



Mitgliedstaaten sollten sich besonders dafür einsetzen, Vorbeugungsmaßnahmen zu entwickeln und durchzuführen.

Ein robustes und wirksam umgesetztes Verwaltungs- und Kontrollsystem ist grundlegend, da es das Betrugsrisiko zwar nicht ganz beseitigen, dafür aber drastisch reduzieren kann.

Die Analyse von Präventionsmaßnahmen und -techniken sollte Folgendes zum Ziel haben:

- ✓ Bewertung der Effizienz der bereits eingeführten Präventionsmaßnahmen und -techniken;
- ✓ Vorschläge für die Berichtigung, Anpassung oder Aufhebung bestehender Maßnahmen bzw. für die Einführung neuer Maßnahmen;
- ✓ Die bessere Bewertung des Grads an öffentlichem Bewusstsein und der ethischen Kultur von Bediensteten der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Betrug im Bereich der EU-Mittel.

Die Präventionsmaßnahmen basieren auf starken Verwaltungskapazitäten wie:

- ✓ betrugssicheren Rechtsvorschriften (insbesondere Beseitigung von Schlupflöchern)<sup>9</sup>;
- ✓ eine Politik der Transparenz, die von einer weitgefassten Kommunikationspolitik unterstützt wird und Sensibilisierung der Öffentlichkeit;
- ✓ ein striktes internes Kontrollsystem;
- ✓ eine ethische Kultur wird unter den am Schutz der finanziellen Interessen der EU beteiligten Bediensteten entwickelt: (Wird klar und für Beobachter erkennbar zum Ausdruck gebracht, dass sich die Bediensteten um die Einhaltung hoher ethischer Standards bemühen? Liegt ein spezielles eindeutiges Dokument vor, z. B. ein Verhaltenskodex, in dem das Problem von Interessenkonflikten behandelt wird?);
- ✓ eine überzeugende Personalpolitik: Bemühungen um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Personalfuktuation (mit dem Ziel, erfahrene Mitarbeiter zu halten) und der gebotenen Mobilität (zur Minderung des Risikos von Interessenkonflikten usw.);
- ✓ ein strukturiertes, praktisches und zielgerichtetes Betrugsrisikomanagement;
- ✓ eine Strategie zur Fortbildung auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung;
- ✓ eine enge Zusammenarbeit der Stellen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene.

---

<sup>9</sup> Siehe Mitteilung der Kommission über Betrugsbekämpfung, KOM(2000) 358 endgültig vom 28. Juni 2000, insbesondere Ziffer 1.1: „Damit eine Politik zum Schutz der finanziellen Interessen und öffentlichen Mittel auf Dauer wirksam ist, muss sie auf einer klaren, leicht anwendbaren Rechtsordnung beruhen, die Vorschriften für ein effizienteres Finanzmanagement und eine wirksame Kontrolle der Gemeinschaftspolitiken enthält. Diese Vorschriften müssen abschreckend genug sein, um rechtswidrige Handlungen weitestgehend zu unterbinden.“

## BEISPIEL

### Zusammenarbeit der Behörden in Kroatien

Das Verwaltungsverfahrensgesetz\* schreibt vor, dass sich alle Institutionen am wechselseitigen Informationsaustausch beteiligen und sich bei der Ausführung ihrer Aufgaben unterstützen; darüber hinaus können zwei oder mehr Stellen eine Vereinbarung über den Informationsaustausch eingehen, in der detailliert dargelegt wird, wie und wann Informationen ausgetauscht werden sollen, unter Angabe z. B. der Fristen für ihre Übermittlung, welche Informationen ausgetauscht werden können, welche Sanktionen möglicherweise verhängt werden, falls die Institution die Übermittlung von Informationen ablehnt, und in welcher Form die Informationen zu übermitteln sind, z. B. in gedruckter Form oder per E-Mail.

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

#### 2.1.1.1. Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften

Auch wenn es kaum möglich ist, absolut betrugssichere Rechtsvorschriften zu formulieren, bemühen sich die Mitgliedstaaten, ihre Bestimmungen zur Betrugsbekämpfung kontinuierlich zu verbessern, damit die Betrugsmöglichkeiten verringert werden. Daher sollte der erste Schritt die Schaffung von Betrugssicherheit von bestehenden und ausstehenden Rechtsvorschriften sein. Dies beinhaltet die Suche einschlägiger Informationen darüber, wie das Recht in der Praxis angewendet wird. Eine Reihe von Informationsquellen stehen in diesem Zusammenhang zur Verfügung:

- [http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_de](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_de)
- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_de.htm)
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2011 zur besseren Rechtsetzung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie intelligenter Regulierung (2011/2029(INI));
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure (Kriminalpräventive Risikobewertung im Gesetzgebungsverfahren): Abschlussbericht zum Forschungsprojekt 1999/FAL/140, gefördert durch das EU-Programm „Falcone“ und das Max-Planck-Institut, 2001;*

Die Schaffung von Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften kann beispielsweise durch eine benannte Behörde, Wissenschaftler oder in Form eines ausgelagerten Projekts erfolgen und in angemessenen Fällen durch die nationale AFCOS koordiniert werden.

Der Zweck der Schaffung von Betrugssicherheit ist Folgender:

- ✓ Aufdeckung unerwünschter Folgen bestehender und/oder ausstehender Rechtsvorschriften unter besonderer Berücksichtigung von Schlupflöchern, die Betrug ermöglichen.
- ✓ Ermittlung des Risikos in Verbindung mit Bestimmungen und dem Wortlaut der einschlägigen Rechtsvorschriften, die nicht auf Betrugssicherheit hin überprüft wurden.

- ✓ Ausarbeitung von Vorschlägen für Änderungen an den betreffenden Rechtsvorschriften, um die bestehenden oder aufkommenden Risiken zu eliminieren, neuen Risiken vorzubeugen und Betrugsmöglichkeiten zu beseitigen.

#### **BEISPIEL**

##### ***Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften in der Slowakei***

*Die Schaffung von Betrugssicherheit wurde in den Aktionsplan zur slowakischen Strategie für den Schutz der finanziellen Interessen der EU integriert. Die zentrale Kontaktstelle für das OLAF (im Folgenden „CCP“) ist mit der Koordinierung im Rahmen der Durchführung der Aufgaben in Bezug auf diese Maßnahme betraut. Die Schaffung von Betrugssicherheit der nationalen Rechtsvorschriften gehört zu den im Aktionsplan zur nationalen Strategie für den Schutz der Interessen der EU in der Slowakischen Republik aufgeführten Aufgaben.*

*Nach der Lektüre einschlägiger EU-Dokumente zur Betrugsbekämpfung und sonstiger analytischer Materialien, schlug die CCP 19 Bereiche vor, für die ein potenzielles Betrugsrisiko wahrgenommen wird. Die folgenden 6 Bereiche wurden für eine weitere Analyse ausgewählt: Interessenkonflikte, Doppelfinanzierung, Wirksamkeit und Effizienz von Wiedereinziehungen, Wirksamkeit administrativer und strafrechtlicher Sanktionen, Effizienz der Verwaltung sowie Kontrolle und Auswahl mit EU-Mitteln finanzierter Projekte.*

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

Die Experten wählten den/die Bereich(e) gemäß ihrem Fachbereich, sodass sie ihre Erfahrung bei der Schaffung von Betrugssicherheit der für ihren Fachbereich geltenden Rechtsvorschriften voll ausschöpfen konnten. Es können jedoch nicht nur geltende Rechtsvorschriften und Vorschläge für/ausstehende Rechtsvorschriften auf Betrugssicherheit geprüft werden, sondern auch andere relevante verbindliche Dokumente.

Die Experten vereinbaren ein allgemeines mehrphasiges Verfahren. Jede Phase sollte Informationen zum Zweck und Ziel, zu der/den zuständigen Person(en), Fristen und eine Tätigkeitsbeschreibung beinhalten.

Die erste Phase kann beispielsweise die Beschreibung von Situationen aus dem echten Leben enthalten, die aus Sicht des Schutzes der finanziellen Interessen der EU ein Risiko in bestimmten Rechtsbereichen darstellen. Die Benennung der für die Prüfung auf Betrugssicherheit ausgewählter Rechtsvorschriften/Dokumente zuständigen Experten/Stellen beruht auf gegenseitiger Abstimmung der Experten. Zur Einholung relevanter Informationen, beinhaltet die Auswahl der Quellen beispielsweise existierende/vorgeschlagene Rechtsvorschriften, gerichtliche Entscheidungen, juristische Analysen, Stellungnahmen in Prüfberichten sowie die Ergebnisse von Betrugsrisikoanalysen verschiedener Sektoren, Massenmedien, Konferenzen, nichtstaatlicher Organisationen, usw.

Die zweite Phase kann die Auswahl von Rechtsvorschriften beinhalten, die betrugssicher gestaltet werden sollen. Die Experten sollten eine Liste mit den betreffenden relevanten Rechtsvorschriften/Dokumenten vorschlagen.

Die dritte Phase kann die Ermittlung der Schwachstellen und Schlupflöcher der ausgewählten Rechtsvorschriften beinhalten, die betrugssicher gestaltet werden sollen. Die anfänglichen Informationen sollten den Titel des Dokuments beinhalten; den Wortlaut der untersuchten Bestimmung(en); die Beschreibung des Zusammenhangs der Rechtsvorschriften und/oder einer bestimmten Bestimmung mit der betreffenden Situation; die genaue Identifikation und Bewertung/Evaluierung der Schwachstellen und Schlupflöcher; die Angabe der Rechtshindernisse und vorgeschlagenen Methode für ihre Beseitigung.

In der vierten Phase sollten Schlüsse gezogen und Empfehlungen ausgesprochen werden. Die Experten werden die Ergebnisse zusammenfassen und Berichte über ihren Zuständigkeitsbereich erstellen. Anschließend sollten diese Berichte, Beurteilungen, Bewertungen und Analysen in einem ausführlichen Bericht zusammengefasst werden. Der Abschlussbericht kann Empfehlungen in Bezug auf den Wortlaut der betreffenden Bestimmungen enthalten.

Der zusammenfassende Bericht sollte allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Kommentierung übermittelt werden. Die relevanten und einschlägigen Kommentare und Empfehlungen sollten in den zusammenfassenden Bericht eingearbeitet werden. Der geänderte zusammenfassende Bericht sollte dann an das Leitungsgremium des AFCOS-Netzwerks zur Billigung und anschließend an die Regierung übermittelt werden.

Um die politische Unterstützung und Förderung zu gewinnen, ist es hilfreich, wenn die Regierung eine Maßnahme in Bezug auf die Notwendigkeit beschließt, die nationalen Rechtsvorschriften betrugssicher zu gestalten. Die Betrugssicherheitsklausel sollte in den Rechtsvorschriften verankert sein. Im Rahmen der Rechtssetzung ist es angemessen, einen Prozess vorzuschlagen, der eine reguläre Schaffung von Betrugssicherheit der ausstehenden oder sich in Vorbereitung befindlichen Rechtsvorschriften sicherstellt. Außerdem ist die Einbeziehung von nichtstaatlichen Organisationen und die Nutzung des Expertenwissens von Akademikern im Verfahren zur Schaffung von Betrugssicherheit sehr nützlich.

### **2.1.2. Betrugsaufdeckung**

Die Mitgliedstaaten sollten Unregelmäßigkeiten aufdecken und die angemessenen Berichtigungs- und Sanktionierungsverfahren einleiten. Diesbezüglich ist es von grundlegender Bedeutung, dass alle Mittel und Ressourcen der zuständigen nationalen Behörden vollständig genutzt und ausgeschöpft werden, um Unregelmäßigkeiten aufzudecken. Die Analyse der Maßnahmen und Techniken zur Aufdeckung sollte Folgendes umfassen:

- ✓ Bestandsaufnahme der bestehenden internen und externen Kontrollsysteme;
- ✓ Prüfung, ob ein Verfahren zur Meldung von Missständen vorhanden ist, und Bewertung seiner Wirksamkeit;
- ✓ Prüfung, ob der Informationsfluss nach der Aufdeckung von Betrugsverdachtsfällen korrekt ist und wirksam genutzt wird;
- ✓ Klärung des Meldesystems von Unregelmäßigkeiten und Betrug auf nationaler und auf EU-Ebene sowie Prüfung, ob die Mitarbeiter Kenntnis von diesen Verfahren haben;

- ✓ Feststellung, wer für die Kontrolle der Qualität der Berichte zuständig ist (AFCOS oder eine andere Stelle).

Die Maßnahmen zur Aufdeckung basieren auf starken Verwaltungskapazitäten wie:

- ✓ fundierte, klare Verfahren für den Umgang mit festgestellten Betrugsverdachtsfällen und um sicherzustellen, dass die entsprechenden Informationen zügig an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden;
- ✓ klare Politik für die Meldung von Missständen, die den Schutz des Meldenden gewährleistet;
- ✓ Bereitstellung von Aufdeckungswerkzeugen für die Mitarbeiter;
- ✓ Fortbildungen;
- ✓ fundierte und effiziente Meldemechanismen (z. B. IMS).

### **2.1.3. Ermittlung und Verfolgung**

Im Mittelpunkt der Analyse der Maßnahmen und Techniken, die bei der Ermittlung und Verfolgung eingesetzt werden, sollten Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU stehen. Sie soll Folgendes ermöglichen:

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

Die Maßnahmen zur Ermittlung und Verfolgung basieren auf starken Verwaltungskapazitäten wie:

- ✓ klare und effiziente Vorschriften für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Verwaltungs- und Justizbehörden;
- ✓ wirksame und ordnungsgemäße Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungs- und Justizbehörden;
- ✓ Spezialisierung der Ermittler und Staatsanwälte im Bereich Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts;
- ✓ Weiterbildung auf diesem Gebiet.

### **2.1.4. Wiedereinziehung und Sanktionen**

Laut Artikel 325 Absatz 2 AEUV haben die Mitgliedstaaten die Pflicht, Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU in demselben Maße zu sanktionieren, wie wenn es um ihre nationalen Interessen gehen würde. Um potenzielle Betrüger abzuschrecken, ist es von zentraler Bedeutung, dass Sanktionen verhängt und bekannt gemacht werden.

Durch die Analyse von Wiedergutmachungsmaßnahmen und -techniken sollte Folgendes ermöglicht werden:

- ✓ Bewertung der rechtlichen und organisatorischen Vorschriften sowie der Verfahrensvorschriften für verwaltungs- und/oder strafrechtliche Sanktionen;
- ✓ Bewertung der abschreckenden Wirkung der Sanktionen.

Die Maßnahmen zur Wiedergutmachung basieren auf starken Verwaltungskapazitäten wie

- ✓ einem System wirksamer, abschreckender und verhältnismäßiger verwaltungs- und/oder strafrechtlicher Sanktionen, die über die finanzielle Wiedergutmachung hinausgehen, die im Falle einfacher Unregelmäßigkeiten geleistet werden muss;
- ✓ eindeutig benannten Behörden, die für die Weiterverfolgung der Sanktionsvollstreckung und der festgelegten Abgaben zuständig sind, um ihre wirksame Anwendung sicherzustellen;
- ✓ effiziente und wirksame Wiedereinziehungsstellen;
- ✓ statistische Überwachung;
- ✓ Fortbildung, Seminare, praktische Instrumente und Handbücher.

## 2.2. Bewertung des Betrugsrisikos

Bei der Festlegung der Methode zur Betrugsrisikobewertung für die Ausarbeitung der Betrugsbekämpfungsstrategie sollte an das Ziel des Betrugsrisikomanagements gedacht werden. Die Betrugsrisikobewertung hat zum Ziel, die Festlegung und Durchführung proaktiver und angemessener Betrugsbekämpfungsmaßnahmen mit kosteneffizienten Mitteln zu fördern.

Dies bedeutet unter anderem, dass die nationalen Eigenheiten der Strategie berücksichtigt werden sollten. Hierbei ist zwischen einem hohen Detailgrad der Bewertung aller Prozesse und Verfahren der operativen Ebene im Hinblick auf das jeweilige Betrugsrisiko und einem allgemeineren Ansatz abzuwägen. Während sich eine detaillierte Untersuchung für die Entwicklung einer Strategie auf regionaler oder sektoraler Ebene empfiehlt, sollte bei der Festlegung nationaler Ziele ein allgemeinerer Ansatz zugrunde gelegt werden.

Die Leistung der Betrugsrisikobewertung kann von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in Abhängigkeit von folgenden Aspekten variieren:

- Größe des Landes;
- Dezentralisierungsgrad;
- Art der Einrichtungen, die mit der Verwaltung der EU-Mittel beauftragt sind;
- Struktur von Verwaltung und/oder Justiz;
- Regulierungsrahmen des Landes.

Die Verwaltungsbehörden müssen eine Betrugsrisikobewertung im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens und nach Maßgabe der auf den Programmplanungszeitraum 2014-2020 anwendbaren Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

durchführen. Sie können hierfür auf den von der Kommission<sup>10</sup> für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verfassten „Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen“ zurückgreifen oder eine andere Methodik anwenden.

#### **BEISPIEL**

##### ***Das in Griechenland verwendete Tool für die Betrugsrisikobewertung***

*Die Verwaltungsbehörde des operativen Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmen 2007-2013 führte 2014 das EU-Instrument zur Betrugsrisikobewertung ein (EGESIF 14-0021-00, 16.6.2014). Die Verwaltungsbehörde verwendete das Instrument zunächst zur Analyse der vorherigen Verwaltung und des vorherigen Kontrollsystems (ΣΔΕ) und später für das Benennungsverfahren, wie im Regulierungsrahmen 2014-2020 festgelegt.*

*Auf Grundlage des oben genannten Verfahrens hat jede Verwaltungsbehörde einen Experten in Betrugsfragen ernannt und ein Team für die Risikobewertung eingerichtet. Die Experten aller Verwaltungsbehörden (ΔΑ) sind an dem Netzwerk für interne Zusammenarbeit zur Durchführung der Betrugsbekämpfungsstrategie in Bezug auf strukturpolitische Maßnahmen beteiligt, das von der Sonderstelle für institutionelle Unterstützung (ΕΥΘΥ) koordiniert wird.*

*Dank der Zusammenarbeit der benannten Experten nahm das Netzwerk für interne Zusammenarbeit die Anwendung und Optimierung des EU-Werkzeugs im Hinblick auf die Aufnahme aller existierenden Kontrollmaßnahmen vor, die Griechenland im Rahmen der Verfahren zur Ausarbeitung des Kontrollsystemhandbuchs (ΣΔΕ) 2014-2020 eingeführt hat. Dieses Beispiel zeigt, wie das EU-Instrument für die Betrugsrisikobewertung dazu beitragen kann, nicht nur die oben genannte Vorschrift zu erfüllen, sondern auch Betrug im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen vorzubeugen und zu bekämpfen.*

Unabhängig von der gewählten Methode ist die Betrugsrisikobewertung mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Gesamtheit der Tätigkeitsbereiche, sektoralen Mittel und Finanzierungsinstrumente (öffentliche Auftragsvergabe, Zuschüsse und technische Unterstützung) erfasst wird. Eine weitere Modellstruktur des Dokuments für die Betrugsrisikobewertung ist zu finden in **Anhang 3 – Vorschlag für den Aufbau und den Inhalt des Dokuments zur Betrugsrisikobewertung**.

Das Ziel der Betrugsrisikobewertung besteht darin, eine umfassende Risikokontrolle bereitzustellen, um ein hinnehmbares Gefährdungsrisiko für die Verwaltungsbehörde bei minimalen Kosten zu halten.

Die Risikobewertung sollte von der Verwaltungsbehörde, (gegebenenfalls) den zwischengeschalteten Stellen, der Bescheinigungsbehörde, der Prüfbehörde und der Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) durchgeführt werden.

---

<sup>10</sup> Expertengruppe für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EGESIF) 14-0021-00 vom 16. Juni 2014. <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

In jeder Behörde muss eine Gruppe für die Betrugsrisikobewertung eingerichtet werden, um das Verfahren für die Betrugsrisikobewertung in der Institution zu erleichtern und zu koordinieren. Es empfiehlt sich, dass die Risikobewertung in einer Institution von Risikomanagern koordiniert wird, da diese die Techniken und Begrifflichkeiten der Risikobewertung verstehen. Die Bewertung selbst sollte von Mitarbeitern aus Abteilungen durchgeführt werden, die für die unterschiedlichen Verfahren zuständig sind, wie: Programmverwaltung (Auswahl der Aktivitäten/Projekte), Auftragsvergabe, Verifizierungen, Zahlungsgenehmigung, öffentliche Auftragsvergabe, Überwachung der Umsetzung (Dokumentenprüfung und Überprüfungen vor Ort), interne Prüfung, Unregelmäßigkeiten- und Betrugskontrolle usw.). Die Abteilungen wissen selbst am besten, welche Risiken diese Prozesse gefährden.

Vor Beginn der Betrugsrisikobewertung sollten die Teilnehmer eine angemessene Einweisung/Leitlinien erhalten und an Schulungen teilnehmen, damit sie die Methode korrekt anwenden.

Die Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie (eventuell die AFCOS) sollte das gesamte Verfahren für die Risikobewertung koordinieren und leiten; bei ihr sollten sämtliche Beiträge der Verwaltungsbehörden zusammenlaufen; dies gilt unter anderem für ihre eigene Betrugsrisikobewertung. Die Ergebnisse sollten als Grundlage für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie verwendet werden. Ad-hoc-Workshops mit den Verwaltungs- und Kontrollbehörden könnten für die Bewertung und Anpassung der gemeinsamen Arbeiten organisiert werden. Die Priorisierung der Betrugsrisiken sollte auf dieser Ebene diskutiert werden.

Es empfiehlt sich, die Betrugsrisikobewertung **nicht auszulagern**, da sie eine gute Kenntnis der operativen Verwaltung und des Kontrollsystems sowie der Begünstigten der Programme erfordert.

Es wird außerdem empfohlen, dass die Prüfbehörden keine direkte Rolle in der Entscheidungsfindung in Bezug auf die Risikobewertung einnehmen, da sie an der Prüfung des gesamten Prozesses beteiligt sein können. Sie können jedoch zur Teilnahme am Bewertungsverfahren in beratender Rolle oder als Beobachter aufgefordert werden.

Das Verfahren für die Risikobewertung sollte ordnungsgemäß dokumentiert werden.

Die Betrugsrisikobewertung sollte jährlich durchgeführt werden. Sofern erforderlich, kann dieser Zeitraum unter Berücksichtigung der Risikoentwicklung in der Organisation entweder verkürzt oder verlängert (2 Jahre) werden.

Auf Grundlage der zum Ende des Verfahrens gezogenen Schlüsse sollten regelmäßige Überprüfungen und Aktualisierungen durchgeführt werden.

### **2.2.1. Theoretische Grundlagen der Betrugsrisikobewertung**

Eine Betrugsrisikobewertung unterscheidet sich von einer allgemeinen Risikobewertung:

- ✓ Bei einer allgemeinen Risikobewertung steht die Analyse von Ereignissen im Mittelpunkt, die im (externen oder internen) Umfeld eintreten können, sowie die Analyse von potenziell negativen Auswirkungen auf die Erreichung von



(organisatorischen) Zielen, die durch diese Ereignisse ausgelöst werden können, wenn die existierenden Kontrollen zur Verhinderung dieser Ereignisse nicht wirksam sind. Somit konzentriert sich eine allgemeine Risikobewertung auf die Erreichung der Ziele und steht in Verbindung mit dem existierenden Betrugsbekämpfungssystem (Verwaltungsbehörden und Stellen mit Zuständigkeiten im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen).

*Beispiel: Die verspätete Erstellung und Einreichung von Ausschreibungsunterlagen für ein bestimmtes Projekt aufgrund hoher Arbeitsbelastung oder fehlenden Kompetenzen des Ausschreibungspersonals kann zu Verspätungen bei der Auftragsvergabe und der Durchführung der Tätigkeiten und somit zur Verspätung bei der Erfüllung der Verträge führen. Schwerwiegende Verspätungen können zum Abbruch von Projekten und zum Verlust von Mitteln führen.*

- ✓ Bei der Bewertung des Betrugsrisikos geht es andererseits insbesondere darum, Umstände oder Bedingungen zu erkennen, die auf das Vorhandensein von Anreiz oder Druck für das Auftreten von Unregelmäßigkeiten oder Betrug hindeuten, der/die dazu führt, dass Personen in Betrügereien oder andere Unregelmäßigkeiten hineingezogen werden, und Situationen zu erkennen, die Auslöser für Unregelmäßigkeiten und Betrügereien sein können. Diese Bewertung kann erfolgen auf Grundlage von:
  - Unregelmäßigkeiten und Betrug, die tatsächlich vorgefallen sind (historische Daten);
  - symptomatischem Verhalten;
  - Betrugsgelegenheiten.
- ✓ Die Betrugsrisikobewertung hat also eher den menschlichen Faktor im Blick, d. h. das Vorhandensein von Elementen des sogenannten „Betrugsdreieckes“ oder besser noch des „Betrugsdiamanten“. Vor allem bei der Ermittlung der Betrugsrisiken sollte daran gedacht werden, dass ein Betrüger zum Zuge kommt, wenn die folgenden Faktoren vorliegen<sup>11</sup>:
  - Gelegenheit: der Betrüger befindet sich am richtigen Ort bzw. in der richtigen Position, und die Umstände sind günstig; die in dem betreffenden Sektor eingerichteten Verfahren sind nicht eindeutig bzw. sind leicht zu umgehen usw. Beispiel: Die Verfahren zur Schätzung der Kosten für Dienstleistungen/Waren/Arbeiten und die Ausschreibungsverfahren waren allgemein und flexibel. Daher konnten die Preise ohne Probleme auf Grundlage einer Vereinbarung mit dem Lieferanten in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Vertragswerts höher angesetzt werden (der Prozentsatz der Kofinanzierung).
  - Motivation: Der Betrüger ist motiviert/hat den Anreiz, einen Betrug zu begehen: Der Betrüger hat Probleme mit dem Vorgesetzten am Arbeitsplatz

---

<sup>11</sup> Nach der von Donald R. Cressey in seiner Studie „Other People’s Money“ („Das Geld der Anderen“) (Montclair: Patterson Smith, 1973) entwickelten Theorie vom Betrugsdreieck (S. 30) und „The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud“ („Der Betrugsdiamant: die vier Elemente des Betrugs“), entwickelt von Wolfe, D. T. und Hermanson, D. R. (2004), The CPA Journal, S. 74.

oder in der Familie, oder er befindet sich in finanziellen Schwierigkeiten. Beispiel: Der Begünstigte hat aufgrund von finanziellem Druck und unzureichenden Ressourcen mit dem betrügerischen Verhalten begonnen, da er diverse Verträge/Kunden verloren hat. Die Motivation bestand in der Notwendigkeit, mehr Geld für die Kofinanzierung des Projekts zu verdienen.

- Rechtfertigung Der Betrüger kann seine Handlungen rechtfertigen: Er rechtfertigt sein Tun möglicherweise mit seiner Verärgerung über seinen Arbeitgeber (wenn er z. B. bei der Beförderung übergangen wurde, wenn er weiß, dass Kollegen an Betrügereien beteiligt sind, und wenn Führungskräfte kein gutes Beispiel geben). Beispiel: Der Begünstigte vertritt die Auffassung, dass er nicht erwischt wird, da andere Empfänger dieselbe Methode/Technik verwendet haben und es ihren Unternehmen gut geht.

Im Allgemeinen schafft Gelegenheit Diebe und ein Anreiz und eine Rechtfertigung können dazu führen, dass die Person tatsächlich auch einen Betrug begeht. Aber die Person muss in der Lage sein, die Gelegenheit zu erkennen und diese zu nutzen, nicht nur einmal, sondern wieder und wieder.

Es gibt weitere Motivationsgründe für einen Betrug:

- Absprachen: Der Betrüger kann mit anderen in seinem Arbeitsumfeld zusammenarbeiten, um die Schwächen der internen Kontrollumgebung zu seinem eigenen Vorteil auszunutzen.
- Fähigkeit: Der Betrüger ist dazu fähig: hat persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten, die eine wichtige Rolle dabei spielen, ob der Betrug tatsächlich begangen wird. Diese können sein: Position/Funktion, Wissen und Intelligenz, Selbstvertrauen/Ego, Zwangsmittel, wirksames Lügen und Stressresistenz.

Beispiele für diese Risiken finden sich in **Anhang 4 – Betrugsrisiken**.

- ✓ Schließlich sollte bei der Bewertung der Wahrscheinlichkeit, ob ein Betrug tatsächlich begangen wird, ein konservativerer Ansatz unter Berücksichtigung des Nulltoleranz-Grundsatzes angewendet werden.

### **2.2.2. Methode für die Bewertung des Betrugsrisikos**

Das Risikomanagement sollte mit einer sorgfältigen Bestandsaufnahme der Tätigkeiten und wichtigsten in den Verwaltungsbehörden umgesetzten Prozesse beginnen. Die Bestandsaufnahme könnte die Beziehungen und die Kommunikationsmethode mit anderen Referaten beinhalten. Die Risiken müssen sorgfältig abgegrenzt, verstanden und erklärt werden. Daher könnten die Analysetechniken Diskussionen mit Kollegen, Workshops, Fragebogen usw. umfassen.

Die Betrugsrisikobewertung ist ein kontinuierlicher Prozess, der folgende Phasen umfasst:

- ✓ Ermittlung und Formulierung der Betrugsrisiken
- ✓ Bewertung und Rangfolge der ermittelten Betrugsrisiken
- ✓ Planung, Umsetzung und Überprüfung der Präventiv- und Korrekturmaßnahmen.

### **2.2.2.1. Ermittlung und Formulierung der Betrugsrisiken**

Die Betrugsrisiken könnten aufgrund der Erfahrungen mit zurückliegenden Betrugsfällen im Bereich der EU-Mittel sowie auf der Grundlage von bekannten und häufig wiederkehrenden Betrugsmethoden ermittelt und bewertet werden. Somit sollte die Betrugsrisikobewertung auf objektiven Belegen beruhen, d. h. sie sollte unparteiisch und unabhängig sein.

Es könnte eine Analyse der historischen Daten vorgenommen werden, wenn Informationen zu eingetretenen Unregelmäßigkeiten und Betrug anhand der folgenden Kriterien untersucht werden:

- Art von Programmen oder Verträgen (d. h. technische Unterstützung, Bewilligungen);
- Vertragswert;
- Projektlaufzeit;
- Projektphase/Projektprozess (d. h. Auswahl der Bewerber, Umsetzung und Prüfung der Vorgänge, Bescheinigung und Zahlungen);
- Art der durch das Projekt geförderten Tätigkeit;
- Geografische Angaben;
- Art der Empfänger usw.

Für alle genannten Kriterien sollte eine Anzahl von Fällen von Unregelmäßigkeit und/oder (Verdacht von) Betrug berechnet werden. Anhand dieser Analyse könnte der risikoreichste Prozess oder das Profil des risikoreichsten Projekts ermittelt werden. Ein risikoreiches Projekt kann eine Kombination verschiedener Kriterien umfassen; in folgender Abbildung wird jeweils ein Beispiel gegeben:

UNREGELMÄSSIGKEITEN / BETRUG NACH ART DES BEGÜNSTIGTEN / NACH GEBIETSEINHEIT				
		Art des Begünstigten		
		öffentliche Verwaltungsstelle	nichtstaatliche Organisation	Kleines und mittleres Unternehmen
Gebietseinheit	Gebietseinheit 1			
	Gebietseinheit 2			
	Gebietseinheit 3			
	Gebietseinheit 4			
	Gebietseinheit 5			

	<i>Unregelmäßigkeiten/Betrug in der Kategorie traten in über 50 % der Fälle auf</i>
	<i>Unregelmäßigkeiten/Betrug in der Kategorie traten in über 25 %-50 % der Fälle auf</i>
	<i>Unregelmäßigkeiten/Betrug in der Kategorie traten in weniger als 25% der Fälle auf</i>

Bei der Festlegung der Risiken sollte die Risikobeschreibung besonders vorsichtig gestaltet werden. Dies ist für die Festlegung der am besten geeigneten Kontrolle von Bedeutung. Es muss insbesondere klar sein, was die Ursache des Risikos einerseits und was die Folgen andererseits sind.

Die folgenden Parameter sollten während der Festlegung der Risiken berücksichtigt werden:

- ✓ Negative Auswirkungen des vorhandenen Risikos auf den Haushalt, den Ruf und/oder die Ziele müssen erkennbar sein;
- ✓ Das Risiko umfasst den Faktor Ungewissheit;
- ✓ Das Risiko sollte als ein potenzielles Ereignis, nicht als negativer Zustand beschrieben werden. Ein negativer Zustand ist kein Risiko, sondern ein Problem, das negative Folgen haben kann;
- ✓ Die Angabe, dass eine Kontrolle existiert oder nicht existiert, sollte vermieden werden;
- ✓ Ein Risiko sollte nicht als Verneinung eines Geschäftsprozesses beschrieben werden (verspätet, unwirksam, ineffizient oder unerlaubt). Eine Risikobeschreibung sollte die Ursache beinhalten;

- ✓ Von organisatorischen Annahmen sollte Abstand genommen werden, da sie auf eine unangemessene Planung (d. h. Personalmangel) hindeuten.

Die Ergebnisse der Analyse können als Input für die Selbstbewertung des Betrugsrisikos dienen. Das ultimative Ziel der Betrugsrisikobewertung besteht darin, eine Risikorangfolge unter Auflistung aller Risiken zu erstellen, denen eine Organisation ausgesetzt sein kann. Anhand der identifizierten und gemäß ihrer Bedeutung sortierten Risiken können angemessene Methoden für ihre Bekämpfung auf der angemessenen hierarchischen Ebene festgelegt werden.

Zur Vereinfachung der Risikoermittlung und -formulierung ist in **Anhang 4 – Betrugsrisiken** eine nicht erschöpfende Liste mit Betrugsrisiken, ihren möglichen Ursachen und Folgen enthalten.

Darüber hinaus kann es hilfreich sein, die folgenden Parameter bei der Ermittlung und Bewertung der Risiken zu berücksichtigen:

- ✓ In Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe oder genauer gesagt auf ihre Bewertungs- und Auswahlphase sind die internen Kontrollen bei einzelstaatlichen Behörden, die die ESI-Fonds verwalten und überwachen, in der Regel recht streng. Daher erfolgt der Betrug normalerweise vor oder nach diesen Phasen (beispielsweise bei der Offenlegung vertraulicher Informationen durch Ausschreibungspersonal und Ausschreibungsmanipulationen durch Bieter einerseits und Vertragsverletzungen andererseits). Wenn die Begünstigten in Beziehung zu dritten Parteien stehen, ist das Risiko größer.
- ✓ Die Betrugsrisiken steigen proportional zum Umfang und Prozentsatz der Subvention und zum Umfang des Vorhabens.
- ✓ Die Risiken sind also in kleinen Mitgliedstaaten höher, da die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass die unterschiedlichen Akteure (Begünstigte, Bedienstete, Bieter) in einem Verhältnis zueinander stehen. Das Drehtürproblem ist also größer (wenn Bedienstete den öffentlichen Sektor verlassen und in die Privatwirtschaft wechseln und umgekehrt, oder wenn Berater für Vereinigungen arbeiten, die in demselben Bereich tätig sind). Es kann auch vorkommen, dass Bedienstete in Projekte involviert sind.

Neben den Risiken, die Einfluss auf die Prozesse zur Programmverwaltung haben, sollten die Risiken ermittelt werden, die die Funktionsweise der AFCOS beeinträchtigen können, z. B. das Risiko, dass Betrug nicht angemessen gemeldet und aufgeklärt wird. Eine nicht erschöpfende Liste dieser Risiken findet sich in **Anhang 5 – Risiken in Verbindung mit der Funktionsweise der AFCOS**.

#### **2.2.2.2. Bewertung und Rangfolge der ermittelten Betrugsrisiken**

Nach Festlegung der Risiken sollten diese unter Berücksichtigung der vorhandenen Kontrollen zu ihrer Abschwächung bewertet werden.

Diese Bewertung stützt sich auf die nachstehenden beiden Indikatoren:

- ✓ Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Betrug: Damit ist die Möglichkeit/Wahrscheinlichkeit gemeint, dass ein Risiko eintritt, mit Angabe der Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Ergebnisses;
- ✓ Auswirkungen von Betrug im Falle eines Auftretens: Damit sind die Auswirkungen/Folgen gemeint, die sich aus dem Eintreten eines ermittelten Risikos ergeben. Die Auswirkung ist der Effekt auf die erwarteten Ziele (Ergebnisse), die von der Art des Risikos abhängen können (positiv oder negativ). Bei dem Indikator für die Risikoauswirkung sollten die finanziellen Folgen, die betreffenden Tätigkeiten, das Vertrauen in die Organisation, zusätzliche Ressourcen und die mögliche Wiederholung im Bezugszeitraum berücksichtigt werden.

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

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

Die Folgen von Betrug, wenn er verübt wird, können wie folgt bewertet werden:

Bewertung	Auswirkung	Erklärung
1	Gering	Im Betrugsfall würden die geplanten oder laufenden Aufgaben und Aktivitäten nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt, und der Einsatz zusätzlicher Ressourcen wäre nicht erforderlich. Ein tatsächlicher Betrug erfordert den langsamen Aufbau des öffentlichen Vertrauens und führt zu einer teilweise negativen öffentlichen Einstellung.
2	Mittel	Im Betrugsfall würden sich deutliche Nachteile für die laufenden Aktivitäten ergeben, und die Zuteilung zusätzlicher Ressourcen könnte erforderlich werden, um sicherzustellen, dass die Ziele dieser Aktivitäten erreicht werden. Der Betrugsfall führt zu einem teilweisen Verlust der Glaubwürdigkeit und einer negativen Einstellung der Medien.

Bewertung	Auswirkung	Erklärung
3	Hoch	Im Betrugsfall würden sich deutliche Nachteile für die laufenden Aktivitäten ergeben und die Zuteilung zusätzlicher Ressourcen wäre in erheblichem Umfang erforderlich, um sicherzustellen, dass die Ziele der Aktivitäten erreicht werden. Diese Kategorie umfasst auch Fälle, in denen die Ziele trotz zusätzlicher Ressourcen nicht mehr erreicht werden könnten. Der Betrugsfall würde zu einem schwerwiegenden Verlust der Glaubwürdigkeit und öffentlichem Druck in Bezug auf den Rücktritt der Leitung führen.

Die bei den einzelstaatlichen Behörden, die die existierenden ESI-Fonds verwalten und überwachen, existierenden internen Kontrollsysteme sollten ein hohes Schutzniveau für die europäischen und nationalen finanziellen Interessen sicherstellen. Daher sollte die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten des Betrugsfalls theoretisch sehr gering sein. Aus diesem Grund gilt es sich bei der Risikobewertung in erster Linie auf die Auswirkungen und den Umfang des potenziellen Schadens zu konzentrieren. Wie der Tabelle mit den Leitlinien für die Bewertung der Auswirkungen zu entnehmen ist, können sich diese auf den Ruf, die Finanzen oder die Struktur/Organisation beziehen.

Bei der **Betrugsrisikorangfolge** werden die Betrugsrisiken auf der Grundlage der Gesamtrisikolage und der Risikoarten in eine Rangfolge gebracht.

Die Gesamtrisikolage wird durch Multiplikation der Wahrscheinlichkeit mit der Auswirkung berechnet. Es ergeben sich die folgenden Ergebnisse und Auslegungen:

		Wahrscheinlichkeit									
		1	2	3							
Auswirkung	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td>Kritisch</td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td>Maßgeblich</td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td>Tolerierbar</td> </tr> </table>	6, 9	Kritisch	3, 4	Maßgeblich	1, 2	Tolerierbar
	6, 9	Kritisch									
	3, 4	Maßgeblich									
1, 2	Tolerierbar										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

Die wichtigsten Betrugsrisiken (als maßgeblich oder kritisch definiert) sollten bevorzugt behandelt werden.

Alle Institutionen sollten einen Aktionsplan für die Abschwächung der identifizierten Risiken entwickeln. Für den Aktionsplan wird der folgende Inhalt empfohlen: Nummer, Beschreibung des Risikos, Maßnahme für seine Abschwächung, Priorität, Indikator, zuständige Abteilung/Funktion, Frist, Stand der Umsetzung, Datum für die Weiterverfolgung.

Die in den Aktionsplänen der verschiedenen Institutionen genannten Maßnahmen werden in den Aktionsplan zur nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie aufgenommen.

### **2.2.3. Ermittlung und Bewertung des Betrugsrisikos in der Praxis**

Die Ermittlung des Betrugsrisikos kann auf unterschiedliche Weise erfolgen.

Ein Ansatz besteht darin, eine Arbeitsgruppe einzurichten (Gruppe für die Betrugsrisikobewertung), die die Aufgabe hat, die Betrugsrisiken zu ermitteln und ein Instrument für die Bewertung der ermittelten Risiken zu entwickeln. Das Instrument kann während der Bewertungsphase rückwirkend erweitert werden, indem zusätzliche von der bewertenden Person ermittelte Risiken aufgenommen werden.

Während der Ermittlung der Risiken muss ihre Ursache analysiert werden, da die Maßnahme zur Risikominderung auf die Ursache des jeweiligen Risikos gerichtet sein sollte. Es ist ratsam, die Ursache in die Risikobeschreibung aufzunehmen.

Ein anderer Ansatz ist vergleichbar mit dem Ansatz der allgemeinen Risikobewertung und beinhaltet die Einholung von Meldeformularen seitens der Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde zwecks Ermittlung der Risiken. Dieser Ansatz wird im Folgenden näher beschrieben.

Alle Personen in der Verwaltungsbehörde sollten auf Anfrage des Risikomanagers oder nach der Ermittlung eines neuen Risikos ein **Meldeformular** ausfüllen, anhand dessen eine vorläufige Risikobewertung auf Grundlage der genannten zwei Indikatoren (Wahrscheinlichkeit und Auswirkung) vorgenommen wird. Die Kombination aus der geschätzten Wahrscheinlichkeit und der geschätzten Auswirkung stellt das Gefährdungsrisiko dar, auf dessen Grundlage das Risikoprofil ermittelt wird. Das Meldeformular sollte an den Risikomanager übermittelt werden.

Die möglichen Hauptpunkte des **Meldeformulars** sind in **Anhang 6 – Hauptpunkte des Meldeformulars** zu finden.

Als nächstes sammelt die Gruppe für die Betrugsrisikobewertung die Meldeformulare ein und verfährt nach demselben Verfahren wie im Falle der vorläufigen Risikobewertung: Die Gruppe legt unter Anwendung derselben Skala ihre eigenen Standpunkte zu Wahrscheinlichkeit und Auswirkung jedes Risikos fest und entscheidet, ob das Risiko „relevant“ oder „irrelevant“ (woraufhin das Meldeformular archiviert wird) ist oder „weitere Informationen erforderlich“ sind.

Die Risikobewertung besteht aus den folgenden Schritten: 1) Quantifizierung des Brutto- und Netto-Risikos (bestehendes Risikoniveau vor Beginn der Verifizierungen seitens der Verwaltungsbehörde), 2) Bewertung der Effizienz der aktuellen Verifizierungen, um das Brutto- und Netto-Risiko zu senken, und Bewertung des Netto-/Restrisikos (das Risikoniveau nach der Verifizierung in Abhängigkeit ihrer Wirksamkeit), 3) Bewertung der Effizienz der geplanten Verifizierungen, um die Netto-/Restrisiken zu senken, 4) Ermittlung des Zielrisikos (das von der Verwaltungsbehörde als hinnehmbar/zulässig erachtete Risiko, nachdem alle Verifizierungen/Überprüfungen durchgeführt wurden und wirksam sind).

Die ermittelten Risiken werden in einem **Risikoverzeichnis** erfasst.



Das **Risikoverzeichnis** ist ein internes Dokument und Follow-up-Instrument für alle Stellen. Sein Inhalt kann Folgendes enthalten: Nummer, Beschreibung, Wahrscheinlichkeit, Auswirkung des Risikos und Gesamtpunktzahl, Maßnahme für seine Abschwächung, zuständige Abteilung/Funktion, Frist, Hinweis zum Stand der Maßnahme und zum (Nicht-)Abschluss des Risikos. Es sollte regelmäßig aktualisiert werden (ein oder zwei Mal pro Jahr oder entsprechend der Entwicklungstendenz des Risikos), um zu prüfen, ob die Maßnahmen zur Risikoabschwächung umgesetzt werden und ob die erwarteten Ergebnisse erzielt werden. Das Risikoverzeichnis kann wie die Vorlage in **Anhang 7 – Risikoverzeichnis** aussehen.

Während des **Bewertungsprozesses** nimmt die Gruppe für die Betrugsbewertung neben der Quantifizierung des Risikos anhand der Wahrscheinlichkeit und der Auswirkung Folgendes vor:

- ✓ Festlegung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Risiken (von den Mitarbeitern mit Exekutiv- und Verwaltungsaufgaben durchzuführende Maßnahmen),
- ✓ Verteilung der Zuständigkeiten für die Maßnahmen zur Risikobekämpfung,
- ✓ Festlegung von Fristen usw.

Wie bereits erwähnt, sind alle diese Informationen in dem **Risikoverzeichnis enthalten**.

Die Gruppe für die Risikobewertung kann entscheiden, Warnungen an die zusammenarbeitenden Institutionen im Falle von Situationen mit hohem Risiko auszusprechen.

Gleichzeitig sollten **anfängliche Absichtserklärungen** auf oberster Ebene der Verwaltungsbehörden erstellt werden, um von Anfang an das Engagement zur Bekämpfung von Betrug zu demonstrieren; außerdem sollte eine **Jahresfortschrittserklärung** abgegeben werden (die anfängliche Absichtserklärung sollte einfacher ausfallen als die jährlichen Fortschrittserklärungen, damit die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Verwaltungsbehörde leichter befolgt und verstanden werden können).

Die möglichen Hauptpunkte der anfänglichen Absichtserklärung sind in **Anhang 8 – Hauptpunkte der anfänglichen Absichtserklärung** zu finden.

#### **2.2.3.1. Bewertung des Betrugsrisikos im Rahmen des GAP-Haushalts**

Der Betrugsbekämpfungsberater der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Europäische Kommission) veröffentlichte 2016 ein praktisches Dokument über die Bewertung des Betrugsrisikos und anderer schwerwiegender Unregelmäßigkeiten zum Nachteil des GAP-Haushalts. In diesem aktuellen Dokument werden Vorschläge für die Risikobewertungen durch die Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer und mögliche Abschwächungsmaßnahmen gemacht. Darin behandelt werden:

- ✓ Externe Betrugsrisiken: Betrug und andere schwerwiegende Unregelmäßigkeiten durch die Endempfänger des GAP-Haushalts

- ✓ Interne Betrugsrisiken: Betrug und andere schwerwiegende Unregelmäßigkeiten durch Mitarbeiter der nationalen Behörden, die an der Verwaltung der GAP-Mittel beteiligt sind, und
- ✓ konkrete Abschwächungsmaßnahmen (aufgelistet nach Risikoart).

Obwohl die Abschwächung der externen Betrugsrisiken (hauptsächlich durch Prävention, Aufdeckung und Korrektur) Aufgabe der Verwaltungsbehörden und Zahlstellen in den Mitgliedstaaten ist, haben einige Maßnahmen und Aktionen auf EU-Ebene<sup>12</sup> bereits zur Abschwächung dieser externen Betrugsrisiken beigetragen. Darüber hinaus unterstützt die Kommission die Zahlstellen und Verwaltungsbehörden sowie die entsprechenden Stellen in den Beitrittsländern dabei, die neuen Betrugsbekämpfungsbestimmungen wirksam und effizient umzusetzen, indem sie Leitfäden veröffentlicht und Seminare zur Betrugsbekämpfung in den Räumlichkeiten der Mitgliedstaaten organisiert.

#### ***2.2.4. IT-Instrumente für die Risikoermittlung***

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

Die Rolle der Verwaltungsbehörden und Zahlstellen bei der Aufdeckung von Betrug wurde seit 2012 ausgeweitet und sollte in den kommenden Jahren im Rahmen des neuen Regulierungsrahmens für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiter ausgebaut werden. Angesichts der Komplexität der verwalteten Vorgänge und der hohen Anzahl der betroffenen Begünstigten werden die Verwaltungsbehörden/Zahlstellen und Prüf-/Kontrollbehörden aufgefordert, ihre Prüfungen und Kontrollaktivitäten auf Grundlage von Risikoanalysen und leistungsstarken IT-Instrumenten wie ARACHNE, IMS und dem Instrument für die Betrugsrisikobewertung (entwickelt von der Kommission) sowie aller anderen vergleichbaren nationalen Alternativen zu planen und zu fokussieren.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die systematische und effiziente Verwendung geeigneter IT-Instrumente die nationalen Behörden dabei unterstützen wird, unter anderem die spezifischen Betrugsbekämpfungsbestimmungen des neuen Regulierungsrahmens 2014-2020 und folgende zu erfüllen.

##### ***2.2.4.1. Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS)***

Zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sind in ihren Rechtsvorschriften Meldeanforderungen für die EU-Bereiche der finanziellen Unterstützung festgelegt. Die Mitgliedstaaten, Beitrittsländer und potenziellen Beitrittsländer müssen regelmäßig Berichte vorlegen über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten, den betroffenen Betrag und den Fortschritt der entsprechenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

---

<sup>12</sup> Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, Delegierte Verordnung (EU) Nr. 907/2014 der Kommission und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 der Kommission.

Die Berichterstattungspflicht der Mitgliedstaaten gilt für alle Bereiche des Unionshaushalts, die direkt von den Mitgliedstaaten (ESI-Fonds, Landwirtschaft, AMIF/ISF, Fischerei, EHAP) oder den Beitrittsländern und potenziellen Beitrittsländern (Heranführungshilfe) verwaltet werden.

Im Einklang mit den EU-Berichterstattungspflichten<sup>13</sup> müssen die Mitgliedstaaten, die Beitrittsländer und die potenziellen Beitrittsländer in den Bereichen der geteilten Mittelverwaltung vierteljährlich und unverzüglich in Bezug zur Heranführungshilfe Unregelmäßigkeiten in Bezug auf diese Fonds (sowohl betrügerischer als auch nicht betrügerischer Natur) der Kommission (OLAF) über das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) melden.

Die Informationen werden verwendet, um Risikoanalysen durchzuführen, Berichte zu erstellen und Frühwarnsysteme zu entwickeln, die zur wirksameren Ermittlung der Risiken beitragen. Darüber hinaus können die Dienststellen der Kommission anhand der Analyse der Ergebnisse der mitgliedstaatlichen Maßnahmen die Schaffung von betrugssicheren EU-Rechtsvorschriften verbessern.

Die Meldung von Betrug oder sonstigen Unregelmäßigkeiten stellt nicht nur ein Instrument für eine wirtschaftliche Haushaltsführung dar, sondern auch ein Instrument für die Informierung der Öffentlichkeit, des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten über die Bekämpfung von Betrug. Diese Information fließt in den Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der EU nach Artikel 325 AEUV ein.

### **1) Meldeinstrument**

Das IMS dient vor allem als Meldeinstrument. Es wird von 3200 Nutzern in den Mitgliedstaaten, Beitrittsländern und potenziellen Beitrittsländern verwendet. Das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten ist eine einzigartige Datenbank, in der detaillierte Informationen über Unregelmäßigkeiten und Betrug gesammelt werden.

Das IMS enthält detaillierte Informationen über:

- ✓ Maßnahme zur Unterstützung wie Fonds, Programm, Projekt, Haushaltslinie;
- ✓ finanzielle Auswirkung (Ausgaben und der von der Unregelmäßigkeit/von dem Betrug betroffene Betrag);
- ✓ beteiligte Personen und/oder Stellen (die die Unregelmäßigkeit/den Betrug verübt haben);
- ✓ Art, wie die Unregelmäßigkeit/der Betrug verübt wurde (*modus operandi*);
- ✓ Zeitpunkt, an dem die Unregelmäßigkeit/der Betrug verübt wurde;
- ✓ Ort, an dem die Unregelmäßigkeit/der Betrug verübt wurde;
- ✓ Art, wie die Unregelmäßigkeit/der Betrug aufgedeckt wurde;

---

<sup>13</sup> Für die Zusammenfassung des Rechtsrahmens der Berichtspflicht siehe das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015 – Accompanying the document to the PIF Report“ (SWD(2016) 237 final).  
[http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology\\_statistical\\_evaluation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf)

- ✓ Weiterverfolgung dieses Falls (administrative, gerichtliche oder strafrechtliche Weiterverfolgung);
- ✓ auferlegte Sanktionen.

Das Meldesystem existiert nun seit Jahren und der Umfang der gesammelten Informationen ist von großer Bedeutung sowohl für die Kommission (OLAF) als auch für die meldenden Länder. Dadurch kann besseres Wissen über die Arten von Unregelmäßigkeiten/Betrug, die Betrugsmuster, die finanziellen Folgen, die beteiligten Personen, die Methoden zur Aufdeckung usw. erlangt werden. Dieses Wissen kann dafür verwendet werden, die gefährdetsten Haushaltsbereiche zu ermitteln und auf diese Weise die geeigneten Maßnahmen zur Abschwächung der Risiken zu ergreifen. Es kann auch zur Sensibilisierung der Mitarbeiter in Bezug auf Betrug beitragen, die mit EU-Mitteln zu tun haben.

In diesem Sinne ist das IMS nicht nur ein Meldeinstrument, sondern auch ein Analyseinstrument.

## **2) Analyseinstrument**

Das Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) ist die größte Datenbank über Betrug in Europa und kann für die Betrugsanalyse verwendet werden. Seit Veröffentlichung der aktuellen Version im April 2016 sieht das IMS auch eine sektorübergreifende Analyse vor, da die gemeldeten Daten nun für alle Bereiche der geteilten Mittelverwaltung auf ähnliche Weise strukturiert sind. In einigen Mitgliedstaaten wird das IMS bereits für die Integration der verfügbaren Daten auf lokaler Ebene verwendet, um ihre Analyse zur Risikoeinstufung zu verbessern (z. B. Italien).

Die von der Kommission im Rahmen des Berichts über den Schutz der finanziellen Interessen der Union<sup>14</sup> vorgelegte Analyse basiert in erster Linie auf den über das IMS gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Ein neues integriertes Analyseinstrument wird den meldenden Ländern (laut Plan im Jahr 2017) zur Verfügung gestellt werden, das die Analysekapazitäten weiter verbessern wird. Alle Analysen auf Grundlage von IMS-Daten (eventuell in Kombination mit anderen Datensätzen) sind besonders wertvoll für die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten.

### **2.2.4.2. ARACHNE: das Instrument zur Risikoeinstufung**

Die Kommission hat ARACHNE<sup>15</sup> entwickelt, ein integriertes IT-Instrument zur Datengewinnung und -anreicherung mit dem Ziel, die Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen bei ihren Verwaltungskontrollen und Verwaltungsprüfungen im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Kohäsionsfonds und des

---

<sup>14</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung“

[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en)

<sup>15</sup> Weitere Informationen sind zu finden in: Arachne charter V1.0 - 2016-01-07:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

Europäischen Sozialfonds zu unterstützen. Es handelt sich um ein leistungsfähiges Instrument zur Risikoeinstufung, das dazu beiträgt, Fehler und Unregelmäßigkeiten in den Projekten, bei den Begünstigten, Verträgen und Auftragnehmern zu vermeiden und aufzudecken.

Das Instrument kann dafür verwendet werden, verbesserte Ex-ante-Prüfungen vor Unterzeichnung von Finanzhilfevereinbarungen und Verträgen auf Grundlage von berechneten Risikoindikatoren und Affinitätsdiagrammen durchzuführen. ARACHNE stellt systematisch risikobasierte Informationen zu Projektbegünstigten, Auftragnehmern und Unterauftragnehmern während der Auswahl, Genehmigung und Durchführung von Operationen bereit. Auf diese Weise können während der Auswahl und der Genehmigung Risiken im Zusammenhang mit Interessenkonflikten, mit Verstößen gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen oder mit der operationellen, administrativen und finanziellen Kapazität von Unternehmen für die Durchführung der von der EU mitfinanzierten Operationen ermittelt werden. Darüber hinaus bieten verschiedene Risikoindikatoren während der Durchführung der Operationen wertvolle Hinweise auf potenzielle Fehler oder Unregelmäßigkeiten für Prüfbereiche wie öffentliches Auftragswesen, Förderfähigkeit von Operationen, Konzentration von Projekten und Interessenträgern oder Leistungsindikatoren.

ARACHNE wird den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Wenn sich die Verwaltungsbehörden für den Einsatz des Instruments entscheiden, kann die Kommission technische Unterstützung bei der Umsetzung und Schulung der Nutzer leisten. Die Verwendung des Instruments ist optional, wird jedoch empfohlen, da es, wie oben erwähnt, eine wirksame und angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahme insbesondere im Sinne von Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 darstellt.

#### **2.2.4.3. Nationale Betrugsbekämpfungsdatenbanken**

##### **BEISPIEL**

##### ***Die Betrugsbekämpfungsdatenbank in Italien***

*Die zentrale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) in Italien hat die Entwicklung einer speziellen elektronischen Anwendung namens D.N.A (nationale Betrugsbekämpfungsdatenbank) geplant, die die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil des EU-Haushalts wesentlich verstärken soll.*

*Dies steht im Einklang mit den neuen regulatorischen Vorschriften für EU-Mittel für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, nach denen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zur Betrugsprävention ergreifen müssen, unter anderem durch die Entwicklung von IT-Instrumenten. Um dies zu erreichen, wird die Betrugsbekämpfungssoftware so konzipiert, dass*

- ♦ alle individuellen und kombinierten Informationen zu europäischen Finanzierungsströmen in Bezug auf Projekte oder das entsprechende Hoheitsgebiet den Aufsichtsbehörden (Ministerien oder regionale Behörden) bereitgestellt werden;*
- ♦ eine Risikoanalyse für die Verwendung auf rein operationeller Ebene und mit dem Ziel der Betrugsbekämpfung durchgeführt wird.*

## **1) Funktionen und Struktur einer nationalen IT-Anwendung für die Betrugsbekämpfung**

Die nationale IT-Anwendung für die Betrugsbekämpfung sollte aus einer **einzigsten Plattform** bestehen, auf der die Daten aus verschiedenen Quellen zusammenlaufen. Vor allem die in der Anwendung enthaltenen Daten sollten aus zwei Arten von Quellen stammen: Informationsdatenbanken und operationale Datenbanken.

**Informationsdatenbanken** enthalten Informationen zur Verwendung und Ermittlung von EU-Finanzierungsströmen der Behörden (oder Stellen), die für ihre Verwaltung zuständig sind. In diesem Zusammenhang sollte das System folgende Informationen extrahieren:

- ✓ Beiträge aus den durch die Strukturfonds geförderten operativen Programmen: vom Wirtschafts- und Finanzministerium oder anderen zuständigen Behörden (z. B. der „Banca Dati Unitaria centrale“, der einzigen zentralen Datenbank in Italien) zusammengestellte Informationen;
- ✓ Finanzierungen aus der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Gemeinsamen Fischereipolitik: die vom Ministerium für Landwirtschaft, Lebensmittel und Forstpolitik und der Zahlstelle für die Landwirtschaft oder anderen zuständigen Behörden (z. B. dem „Sistema Informativo Agricolo Nazionale“ (S.I.A.N), dem nationalen landwirtschaftlichen Informationssystem in Italien) gesammelten Informationen;
- ✓ Unregelmäßigkeiten und Betrug, die zu Verlusten für den EU-Haushalt führen, die von den Betrugsbekämpfungsstellen in jedem Mitgliedstaat erhoben werden und in dem von dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung der Kommission (OLAF) verwalteten Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) erfasst werden;
- ✓ zusätzliche Informationen in Bezug auf die Verwaltung der EU-Mittel, die von den Regionen oder anderen lokalen Verwaltungen eingesetzt werden (z. B. „Sistemi Informativi Locali“, die lokalen Informationssysteme in Italien);

**Operationale Datenbanken** beinhalten Informationen, die gegengeprüft und mit anderen Informationsdatenbanken kombiniert werden, um Risikoanalysen durchzuführen:

- ✓ Datenbanken, die Steuerinformationen in Bezug auf die potenziellen Begünstigten oder Finanzierungsströme enthalten;
- ✓ Datenbanken, die Unternehmens- und Finanzdaten der Unternehmen enthalten;
- ✓ Aufzeichnungen über frühere strafrechtliche Verurteilungen in Bezug auf bestimmte Straftaten (Betrug gegen den Staat, Korruption, Straftaten im Rahmen von öffentlichen Auftragsvergabeverfahren usw.), an denen natürliche oder juristische Personen beteiligt waren;
- ✓ Aufzeichnungen früherer finanzieller Verluste im öffentlichen Finanzierungssektor, die natürlichen/juristischen Personen anzulasten sind.

Die Informationen in diesen Datenbanken sollten regelmäßig und gemäß im Voraus festgelegter Fristen aktualisiert werden, die von der betroffenen Datenbank abhängig sind.

## **2) Funktionen der Datenbanken**

Nach Extraktion der Informationen aus den genannten Datenbanken sollte das System eine Reihe von Operationen unter Einsatz spezifischer, festgelegter Funktionen durchführen, die in zwei Kategorien unterteilt werden können: Analysefunktionen und Informationsfunktionen.

### **A) Analysefunktionen**

Die Analysefunktionen können von der Analysesoftware durchgeführte Kontextanalysen, Risikoanalysen und Berichte in Bezug auf die Datenverarbeitung und Gegenprüfung umfassen, um ein klares Bild darüber bereitzustellen, wie die EU-Mittel im Land verteilt werden oder Einzelfälle mit Hinweisen auf Regelwidrigkeiten zu ermitteln, die operationelle Folgen haben könnten.

Die **Kontextanalyse** ist die erste Funktion, mit der spezifische Kombinationen von ausschließlich in der Informationsdatenbank enthaltenen Informationen bezogen werden (insbesondere in den vom Wirtschafts- und Finanzministerium, dem Ministerium für Landwirtschaft und regionale Verwaltungen verwalteten einzigen Datenbanken).

Die Funktion wird einen allgemeinen Überblick über die Ermittlung und Verwendung der Finanzierungsströme in Italien bereitstellen. Die Analyse würde vor allem bei der automatischen Clusterbildung geförderter Projekte je nach verwendeten Mitteln, Art des Begünstigten, Ort und Art der Projekte ansetzen. Das System würde beispielsweise für jede Art von Finanzierung durch Anwendung der Filter JAHR und REGION eine Zusammenfassung (in Form eines Diagramms oder einer Tabelle) aller Projekte im gewählten Jahr und in der gewählten Region erzeugen.

Die Ergebnisse könnten durch relevante Suchfilter weiter verfeinert werden, die unter anderem eine Baumdekomposition erzeugen, in der die Phasen der nach Anwendung der jeweils gewählten individuellen Sucheinstellungen erhaltenen Ergebnisse angegeben werden.

Bei im Rahmen des Europäischen Sozialfonds in einer bestimmten Region geförderten Projekten könnte beispielsweise ein „territorialer“ Filter angewendet werden, um eine Zahl für jede einzelne Provinz in dieser Region zu erzeugen (Detailniveau, das unter Verwendung derselben Einstellungen zur Unterteilung geförderter Projekte für jede einzelne Gemeinde erreicht werden kann).

Die **Risikoanalyse** ist eine weitere Funktion, die die Betrugsbekämpfungplattform beherrschen sollte; bei dieser werden Listen mit Begünstigten öffentlicher Mittel extrahiert, die ein Risiko für Unregelmäßigkeiten bergen.

Das System würde dann auf Grundlage der Abstimmung individueller subjektiver Profile mit spezifischen Faktoren, die bei der Einrichtung der Plattform festgelegt wurden, das Risiko von Personen und Unternehmen berechnen.

Im Wesentlichen sollte das Betrugsbekämpfungssystem für jeden erfassten Empfänger von EU-Mitteln einen Gesamtrisikoindex unter Einsatz der gewichteten Kombination einheitlicher Einstellungskategorien berechnen. Das System kann beispielsweise auf 5 Kategorien vorausgewählter Einstellungen basieren, um das Risikoniveau der Begünstigten der Mittel zu berechnen, d. h.:

- ✓ „frühere strafrechtliche Verurteilungen“, in der sämtliche frühere strafrechtliche Verurteilungen (des potenziellen Begünstigten der Mittel) wegen Betrug zum Nachteil des EU-Haushalts oder des nationalen Haushalts angegeben werden.
- ✓ Zusätzlich zu diesen Straftaten könnte das System die Funktion haben, frühere Verurteilungen wegen anderer Arten von Straftaten zu identifizieren, die als eng verwandt mit Betrug zum Nachteil des EU-Haushalts oder des nationalen Haushalts erachtet werden könnten, wie Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung (Korruption und Bestechung), Steuerstraftaten und Geldwäsche, einschließlich Erträge aus organisiertem Verbrechen;
- ✓ Aufzeichnung früherer finanzieller Verluste unter Angabe früherer Ergebnisse (gegen die potenziellen Begünstigten der Mittel);
- ✓ Steuerrisiko unter Berücksichtigung etwaiger Regelwidrigkeiten und Verstöße in Bezug auf die Steuerpflichten, wie nach den Steuerbestimmungen nicht übermittelte Erklärungen oder in Fällen, in denen die natürliche oder juristische Person Finanzgeschäfte im Ausland getätigt hat;
- ✓ Finanzielles Risiko unter Angabe, wie oft dieselbe natürliche oder juristische Person Zugang zu Finanzierungen aus dem EU-Haushalt hatte oder ob der eingetragene Sitz des begünstigten Unternehmens mit der Region, in der das geförderte Projekt ansässig ist, nicht übereinstimmen;
- ✓ Unternehmensrisiko, wobei Aspekte bewertet werden, die auf Irregularitäten in Bezug auf die Unternehmensstruktur und die Beteiligungskette hindeuten. Dies ist der Fall bei Eigentum von Beteiligungen an wirtschaftlichen Tätigkeiten, die gefördert werden oder die kurz nach Erhalt der Zahlungen eingestellt werden.

Diese Parameter sollten bei geprüften Personen und in Bezug auf andere mit diesen Personen in Verbindung stehenden Individuen berücksichtigt werden, beispielsweise Familienmitglieder, die mit ihnen in einem Haushalt leben, oder Funktionsträger in einer Niederlassung.

Die Ergebnisse des Berichts sollten präsentiert werden entweder in Form eines Diagramms oder je nach Risikoniveau durch Hervorhebung der Namen in rot, gelb oder grün oder durch Zuweisung eines Prozentsatzes, der das Risikoniveau der betreffenden Person angibt.

**Spezifische Risikoanalyseberichte** können automatisch von dem Betrugsbekämpfungssystem erzeugt werden. Bei diesen Berichten werden spezifische Risikofälle berücksichtigt, die auf Grundlage der im Sektor gewonnenen operationellen Erfahrungen dargelegt werden. Es folgen einige Beispiele dieser spezifischen Risikoanalyseberichte:

- ✓ *Verluste für den EU-Haushalt*: Dieser Bericht sollte die Anzahl der Meldungen von Betrug gegen die EU in dem für jeden Empfänger geeigneten Format sowie die Gesamtzahl der Betrugsmeldungen enthalten, um die Neigung für die Begehung von Straftaten in diesem Bereich anzugeben.



- ✓ *Standort der Projekte / Standort der Flächen:* Hier können alle Empfänger von EU-Mitteln angegeben werden, die ihren eingetragenen Sitz in einer anderen Region haben als ihre Projekte oder ihre Flächen (bei Finanzierungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik).
- ✓ *Ungewöhnliche Umstände:* In anderen Fällen könnte das System Hinweise auf mögliche Unregelmäßigkeiten anzeigen, die als solche einer sorgfältigen operationellen Prüfung bedürfen. In diesem Zusammenhang könnte in einem *Bericht über mögliche doppelte Rechnungslegungen* erfasst werden, welche Personen offenbar dieselben Belege genutzt haben, um ihre Ausgaben (Rechnungen) in mehr als einem öffentlich geförderten Projekt geltend zu machen.

### **B) Informationsfunktionen**

Die Informationsfunktionen mit benutzerdefinierter Suche und Profilreiter dienen hauptsächlich dem Auffinden von Fakten, da sie alle im System verfügbaren Informationen in Bezug auf die erfassten Personen überblickartig und strukturiert bereitstellen.

**Personalisierte Suchfunktionen** sollten Teil dieser Funktionen sein, mit denen die Nutzer durch Auswahl bestimmter zuvor festgelegter Einstellungen (in den entsprechenden Feldern) eine Suche starten können; Beispiele:

- ✓ räumlicher Geltungsbereich des Projekts;
- ✓ Sitz des Begünstigten;
- ✓ Steuernummer/Umsatzsteuernummer.

**Die Funktion Profilreiter** sollte einen kompletten Auszug der für jede im System erfasste Person verfügbaren Informationen bereitstellen, einschließlich Informationen zu ihrer Risikokategorie. Dieser Auszug sollte durch Eingabe der Steuernummer oder Umsatzsteuernummer im entsprechenden Feld oder durch Anklicken der Links im oben beschriebenen Analyseinstrument bereitgestellt werden.

Die Informationen im Auszug sollten nach Thema in verschiedene Abschnitte unterteilt werden, um die Navigation zu erleichtern, die gemäß den Nutzeranforderungen angepasst werden kann. Im Abschnitt „Finanzierung“ sollten beispielsweise Informationen zur Gesamtzahl der Finanzierungsbewilligungen aufgeführt werden, die einer natürlichen oder juristischen Person erteilt wurden, sowie der Gesamtbetrag dieser Finanzierungen. Diese Zahl sollte dann nach den Jahren aufgeschlüsselt werden, in denen Zahlungen an diese Person geflossen sind.

Kern des Betrugsbekämpfungssystems sollte der Profilreiter sein, damit sich das System durch Extraktion und Zusammenfassung der über die erfassten Personen erhobenen Informationen in eine Art „Verzeichnis“ der Empfänger von EU-Finanzierungen verwandeln lässt.

#### **2.2.5. Informationsquellen für die Risikoermittlung**

Den Mitgliedstaaten steht ein breites Spektrum von Unterlagen zur Verfügung, die jedes Jahr auf nationaler und internationaler Ebene erarbeitet werden. OECD, Internationaler

Währungsfonds, Weltbank, Europäische Kommission und Europäisches Parlament bringen eine Vielzahl von Berichten heraus, die für die Mitgliedstaaten von Nutzen sein können.

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

- Jahresberichte der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU;
- spezifische Dokumente wie Listen mit Warnsignalen<sup>16</sup>, Leitlinien zu Interessenkonflikten und gefälschten Dokumenten; Handbuch über die Rolle der Prüfer usw.
- OLAF-Kompendium: Kompendium anonymisierter Fälle. Strukturpolitische Maßnahmen (2011);
- Prüfberichte der Prüfer der Kommission;
- Prüfberichte des Europäischen Rechnungshofs;
- Prüfberichte der nationalen Prüfbehörden;
- Prüfergebnisse nach Verifizierung durch die Verwaltungsbehörde;
- Berichte der EU, z. B. EU-Bericht über die Korruptionsbekämpfung;
- Studie von Price Waterhouse Coopers zu den Kosten der Korruption im öffentlichen Auftragswesen;
- Orientierung durch vom IASB ausgegebene professionelle Standards (IAS) für die Bewertung/Prüfung der Kontrolltätigkeiten und des Kontrollumfeldrisikos und -verfahren;
- nationale Portale für öffentliche Ausschreibungen;
- anwendbare nationale Rechtsvorschriften;
- Rahmenvereinbarungen der Regulierungsstellen für die Meldung von Missständen, Betrug und Korruption.

Auch andere Quellen können nützlich sein: Fragebogen; Workshops und Treffen mit den zuständigen Personen und Mitarbeitern; Seminare, Konferenzen und Veranstaltungen für den Austausch über bewährte Verfahrensweisen auf nationaler oder internationaler Ebene.

---

<sup>16</sup> Ein Warnsignal ist ein Indikator für potenziellen Betrug, potenzielle Korruption usw. Dieses Signal zeigt etwas Ungewöhnliches an, das eventuell näher untersucht werden muss.

## 3. Ausarbeitung

### 3.1. Festlegung der Ziele

In diesem Abschnitt werden die Ziele der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategien festgelegt, d. h. Formulierung von Maßnahmen, durch deren Umsetzung die Ziele erreicht werden sollten, und der Leistungsindikatoren für die Messung der Umsetzungsergebnisse. Die Ziele der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie bilden den Fahrplan für den Mitgliedstaat, an dem er sich in den nächsten Jahren bei seinem Vorgehen gegen Betrug im Bereich der Einnahmen und Ausgaben des Haushalts orientiert.

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

Nach dem Prinzip „SMART“ (Specific, Measurable, Achievable, Realistic/Relevant, and Time-bound) sollten die Ziele konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen sein. Sie sollten zahlenmäßig begrenzt sein, um die angemessene und realistische Umsetzung und Weiterverfolgung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie nicht zu beeinträchtigen. In den Zielen sollten die Prioritäten des Mitgliedstaats für die Bekämpfung von Betrug klar benannt und aufgezeigt werden. Die Ziele sollten sich an den verfügbaren Mitteln orientieren und unter diesem Gesichtspunkt realistisch sein.

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

Die Ziele sollten alle Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus abdecken. Es ist wichtig, jede einzelne Stufe, d. h. Vorbeugung, Aufdeckung, Ermittlung/Verfolgung sowie Wiedereinziehung/Sanktionen, zu berücksichtigen. Die verschiedenen Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus stehen nicht unverbunden nebeneinander, sondern sind miteinander verbunden. Es ist daher genauso wichtig, für einen guten Informationsfluss und eine gute Zusammenarbeit zwischen den Stellen, die für die verschiedenen Phasen zuständig sind, zu sorgen, wie, sich den einzelnen Phasen selbst zu widmen.

Voraussetzungen für effiziente Ermittlungen sind die zügige Übermittlung wesentlicher Informationen und die umfassende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsstellen und den Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörden vor, während und nach den Ermittlungen. Dies ermöglicht auch den Verwaltungsbehörden, die richtigen Entscheidungen hinsichtlich der Überwachung bestimmter Fälle zu treffen,

insbesondere was Vorsichtsmaßnahmen wie die Nichtfreigabe oder Aussetzung von Zahlungen anbelangt. Wie die Wiedereinziehung von Mitteln, haben schließlich ein hohes Maß an Reaktivität und die Relevanz der eingeleiteten Maßnahmen entschieden abschreckende Wirkung.

Nachstehend werden einige Beispiele für Ziele gegeben:

- Sicherstellung eines betrugssicheren Umfelds (Schaffung eines angemessenen Rechtsrahmens);
- Förderung der Betrugsprävention in der Öffentlichkeit und unter den Mitarbeitern;
- Maximierung der Wirksamkeit von Kontrollen;
- Einführung einer Strategie für die Meldung von Missständen;
- Einführung eines Programms für Bildung, Weiterbildung und Sensibilisierung im Bereich Betrug;
- Sicherstellung eines soliden Systems zur Wiedereinziehung der entstandenen Verluste.

Eine Vorlage ist zu finden in **Anhang 9 – Mustervorlage für die Festlegung von Zielen**. Darüber hinaus enthält das Dokument „Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy“<sup>17</sup> (Praktische Schritte für die Erstellung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie) auch ein Beispiel, wie die Ziele strukturiert und direkt mit dem Ergebnis der Bewertungsphase verbunden werden können.

### 3.2. Festlegung der Maßnahmen

Während die Ziele das beabsichtigte Ergebnis widerspiegeln, zeigen die Maßnahmen, auf welchem Wege diese erreicht werden. Die Maßnahmen sind daher spezifischer als die Ziele. Darüber hinaus kann ein Ziel durch die Umsetzung mehr als einer Maßnahme erreicht werden. Daher ist es wichtig, eine Maßnahme oder mehrere Maßnahmen auszuwählen, die im Hinblick auf die Erreichung des Ziels am effizientesten und wirksamsten sind. Schließlich sollte jeder Maßnahme ein angemessener Leistungsindikator zugewiesen werden.

Mögliche Maßnahmen sind:

- ✓ Einführung einer Strategie für die Meldung von Missständen;
- ✓ Intensivierung von Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden zum Austausch von Erkenntnissen über Betrugsmethoden;
- ✓ Verstärkung von Rechtsvorschriften und Methodikleitlinien;
- ✓ Schärfung des öffentlichen Bewusstseins;
- ✓ Ausarbeitung eines Verfahrens zum Umgang mit aufgedeckten Unregelmäßigkeiten und Betrugsverdacht in Bezug auf Ausgaben und Einnahmen des Haushalts;
- ✓ Entwicklung der Kapazitäten für die Datengewinnung und des Instruments zur Risikobewertung, die die Ermittlung von Risikofaktoren auf der Ebene einzelner Projekte unterstützen;

---

<sup>17</sup> Ares(2015) 5642419 vom 7.12.2015.

- ✓ Intensivierung der Zusammenarbeit der staatlichen Verwaltungsstellen, die mit der öffentlichen Auftragsvergabe und der Wettbewerbskontrolle befasst sind;
- ✓ Verbesserung der Integrität des öffentlichen Auftragswesens und Vorbeugung vor Interessenkonflikten im öffentlichen Auftragswesen;
- ✓ Erstellung eines Handbuchs für Beamte, die an der öffentlichen Auftragsvergabe beteiligt sind, um Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption in Bezug auf die EU-Finanzierung zu bekämpfen;
- ✓ Intensivierung des Erfahrungsaustauschs zwischen den nationalen Behörden und europäischen Partnern (OLAF, zuständige Generaldirektionen der Kommission, andere Mitgliedstaaten).

*Beispiele für mit den Zielen verbundene Maßnahmen:*

Ziele	Maßnahmen
Sicherstellung eines betrugssicheren Umfelds (Schaffung eines angemessenen Rechtsrahmens)	Analyse des derzeitigen Rechtsrahmens für Ermittlung und Verfolgung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU in Zusammenarbeit mit den Ermittlungs- und Justizbehörden
	Ausarbeitung und Annahme von Änderungen an den derzeitigen Rechtsvorschriften oder Annahme neuer Rechtsvorschriften, auf Basis der Ergebnisse der Analyse des derzeitigen Rechtsrahmens für Ermittlung und Verfolgung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU
Förderung der Betrugsprävention in der Öffentlichkeit und bei den Mitarbeitern	Ausarbeitung und Annahme einer Kommunikationsstrategie, die besonders auf die Prävention von Unregelmäßigkeiten und Betrug bei den Ausgaben und Einnahmen von Haushaltsmitteln zugeschnitten ist und in die allgemeine Kommunikationsstrategie aufzunehmen ist
	Durchführung von Aktivitäten im Bereich Kommunikation im Einklang mit dem Kommunikationsaktionsplan zur Kommunikationsstrategie
Verbesserung der Verfolgung von Betrugsfällen	Umfassende Bewertung des Schulungsbedarfs
	Schaffung/Modifikation der Schulungsprogramme, um dem Schulungsbedarf der Mitarbeiter in Verwaltungs- und Kontrollsystembehörden, Ermittlungs- und Justizbehörden Rechnung zu tragen
	Organisation geeigneter Schulungen für die Mitarbeiter in Verwaltungs- und Kontrollsystembehörden sowie bei Ermittlungs- und Justizbehörden

Eine nützliche Maßnahme, die zu einer Reihe von Zielen beitragen kann, ist die internationale Zusammenarbeit in Form von Studienaufenthalten.

Ein Studienaufenthalt ist ein Kurzaufenthalt für einen begrenzten Zeitraum (einige Tage oder Wochen) in einem Gastland, der für eine einzelne Person oder eine Gruppe organisiert wird. Auf dem Programm stehen im Allgemeinen Präsentationen und Besuche

lokaler Instanzen. Darüber hinaus stellt es eine hervorragende Gelegenheit für Diskussionsforen, Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie eine Lerngelegenheit über Themen von gemeinsamem Interesse dar. Ein besonderer Mehrwert eines Studienaufenthalts ist außerdem die Gelegenheit, Kontakte zu knüpfen und Netzwerke mit den Kollegen aus unterschiedlichen Ländern zu bilden.

Darüber hinaus bieten die Zusammenarbeit, die Diskussion arbeitsbezogener Themen und der Austausch verschiedener Meinungen den Organisatoren und Teilnehmern eine solide Grundlage für die Verbesserung ihrer Arbeitsmethoden/-verfahren und können für zukünftige gemeinsame Projekte nützlich sein.

### **BEISPIEL**

#### ***Von Kroatien durchgeführte Studienaufenthalte***

*Im Rahmen der Programme TAIEX und Herkules II besuchten Vertreter der Stelle für die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug aus Kroatien („SCIF“) die AFCOS Bulgarien, die AFCOS Malta und die DLAF (Rumänien). Die Studienaufenthalte waren sehr erfolgreich. Daher statteten die Kollegen aus den Gastländern (Malta, Bulgarien und Rumänien) Kroatien einen Gegenbesuch ab, um ein weiteres Mal das im Rahmen ihrer Arbeit gesammelte Wissen und die gesammelten Erfahrungen nicht nur mit Vertretern der SCIF, sondern auch mit Vertretern aus anderen nationalen Einrichtungen zu diskutieren.*

### **3.3. Festlegung der Leistungsindikatoren**

Die Leistungsindikatoren sind wesentliche Bestandteile, weil sie den Fortschritt auf dem Weg zur Zielerreichung zeigen. Sie werden für die Berichterstattung über die Betrugsbekämpfungsstrategie herangezogen und helfen dabei, die Auswirkungen der Strategieumsetzung zu bewerten.

Es gibt quantitative und qualitative Leistungsindikatoren.

✓ Beispiele für quantitative Indikatoren:

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

✓ Beispiele für qualitative Indikatoren:

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

Ein qualitativer Indikator kann gegenüber einem quantitativen Indikator als subjektiver angesehen werden. Er kann aber im Vergleich zu einem quantitativen Indikator auch eine größere Relevanz und Aussagekraft besitzen. Zudem ist zu beachten, dass die Indikatoren nicht als isolierte Einzelinformationen, sondern unter gleichzeitiger Betrachtung des Kontextes und der übrigen Indikatoren analysiert und kommentiert werden sollten. Sie sollten leicht zu ermitteln und/oder zu berechnen sein. Ihre Ermittlung sollte somit keinen hohen Aufwand erfordern, sondern sich auf bestehende und zuverlässige Instrumente (unter anderem auf bestehende für Fortbildungseinheiten verwendete Datenbanken, für die Meldung von Betrugsfällen (IMS) usw.) stützen, die eine problemlose und rasche Gewinnung der wichtigsten Informationen ermöglichen. Sie sollten zudem leicht überprüfbar sein, um vollständige Transparenz und das Vertrauen der Bevölkerung sicherzustellen. Im Hinblick auf die Bewertung der Wirksamkeit der Strategieumsetzung ist es von entscheidender Bedeutung, die Indikatoren sorgfältig zu wählen und die Strategie zeitnah zu aktualisieren und zu überarbeiten. Indikatoren sind wesentliche Bestandteile der Betrugsbekämpfungsstrategie, weil sie eine Messung des Fortschritts auf dem Weg zur Zielerreichung ermöglichen.

### **Beispiele für Indikatoren**

<b>Ziele</b>	<b>Maßnahmen</b>	<b>Indikatoren</b>
Sicherstellung eines betrugssicheren Umfelds (Schaffung eines angemessenen Rechtsrahmens)	Durchführung von Analysen des Rechtsrahmens für Ermittlung und Verfolgung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, in Zusammenarbeit mit Ermittlungs- und Justizbehörden	Analyse des Rechtsrahmens für Ermittlung und Verfolgung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU Bericht über die Analyse des Rechtsrahmens für Ermittlung und Verfolgung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, der von allen Interessenträgern erstellt und gebilligt wird
	Ausarbeitung und Annahme von Änderungen an den derzeitigen Rechtsvorschriften oder Annahme neuer Rechtsvorschriften, auf Basis der Ergebnisse der Analyse des derzeitigen Rechtsrahmens für Ermittlung und Verfolgung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU	Änderungen von Rechtsvorschriften/Jahr
Förderung der Betrugsprävention in	Ausarbeitung und Annahme der Kommunikationsstrategie, die besonders	Erstellung und Billigung einer Kommunikationsstrategie, die



der Öffentlichkeit und bei den Mitarbeitern	auf die Prävention von Unregelmäßigkeiten und Betrug bei den Ausgaben und Einnahmen des Haushalts zugeschnitten ist und in die allgemeine Kommunikationsstrategie aufzunehmen ist	besonders auf die Prävention von Unregelmäßigkeiten und Betrug bei den Ausgaben und Einnahmen des Haushalts zugeschnitten ist
	Durchführung von Aktivitäten im Bereich Kommunikation im Einklang mit dem Kommunikationsaktionsplan zur Kommunikationsstrategie	Im Einklang mit dem Kommunikationsaktionsplan zur Kommunikationsstrategie, die auf die Prävention von Unregelmäßigkeiten und Betrug bei den Ausgaben und Einnahmen des Haushalts zugeschnitten ist
Verbesserung der Verfolgung von Betrugsfällen	Bewertung des Schulungsbedarfs im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU	Durchführung einer Analyse des Schulungsbedarfs Erstellung einer Fortbildungsstrategie im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU
	Schaffung/Modifikation der Schulungsprogramme im Bereich der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, um dem Schulungsbedarf der Ermittlungs- und Justizbehörden Rechnung zu tragen	Im Einklang mit der Fortbildungsstrategie im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU
	Organisierung geeigneter Schulungen im Bereich der Bekämpfung von Betrug bei Ausgaben und Einnahmen des Haushalts für Mitarbeiter von Ermittlungs- und Justizbehörden	Anzahl der im Bereich der Bekämpfung von Betrug bei Ausgaben und Einnahmen des Haushalts geschulten Ermittler Anzahl der im Bereich der Bekämpfung von Betrug bei Ausgaben und Einnahmen des Haushalts geschulten Strafverfolgungsbeamten
Sicherstellung eines soliden Systems zur Wiedereinzahlung entstandener Verluste		Durchschnittlicher Betrag der gerichtlich wiedereingezogenen finanziellen Mittel

## 4. Aufstellung des Aktionsplans

### 4.1. Inhalt des Aktionsplans

Zusammen mit der Betrugsbekämpfungsstrategie sollte ein detaillierter Aktionsplan zur Umsetzung der Ziele in Handlungen/Maßnahmen erarbeitet werden. Mit dieser Aufgabe sollte die für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie zuständige Stelle befasst werden, die sich dabei von dem von ihr eingesetzten Expertenteam unterstützen lässt. In dieser Phase ist die Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen notwendig um sicherzustellen, dass alle die Möglichkeit und die Fähigkeit haben, die Aufgabe abzuschließen, dass die Bedingungen auf sinnvolle Weise festgelegt werden und alle erforderlichen Verfahren berücksichtigt werden. Dies ist von grundlegender Bedeutung vor allem in Fällen, in denen die Durchführungsorgane über beschränkte rechtliche Befugnis zur Durchsetzung der Maßnahmen Erfüllung verfügen, andernfalls wird der Aktionsplan in der Praxis keine Wirkung zeigen.

In dieser Phase gewinnen Kosten-Nutzen-Erwägungen und die Verfügbarkeit von Humanressourcen eine entscheidende Bedeutung. Die Bemühungen sollten sich in erster Linie auf die als Prioritäten eingestuften Maßnahmen konzentrieren. Einen klaren Überblick über die Prioritäten sollten die Ergebnisse der Bestandsaufnahme und der Betrugsrisikobewertung ermöglicht haben.

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

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

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

Der Aktionsplan sollte spezifische ***Aufgaben*** umfassen, die den für ihre Ausführung zuständigen Stellen mit den geplanten Daten für ihre Fertigstellung zugewiesen werden. Diese

Aufgaben sollten entsprechend der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie in Bereiche unterteilt werden.

Bei jeder Aufgabe sollte es darum gehen, Synergieeffekte zu bewirken und einen integrierten Ansatz zu fördern. Im Zusammenhang mit dem Aktionsplan beispielsweise sollte berücksichtigt werden, dass die EU-Mittel dazu verwendet werden, die Lebensbedingungen der Menschen in der EU zu verbessern sowie Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. Dieses Ziel wird durch eine eventuell missbräuchliche Verwendung der hierfür bereitstehenden Haushaltsmittel gefährdet.

Einzelne Aktionen können eventuell in Form von Projekten durchgeführt werden, um die in der Betrugsbekämpfungsstrategie festgelegten Ziele zu erreichen. In den Mitgliedstaaten sollte für die Durchführung der Betrugsbekämpfungsstrategie und die Umsetzung des zugehörigen Aktionsplans ein strukturiertes Behördennetzwerk geknüpft werden. Aufgabe dieser Behörden ist es, sicherzustellen, dass die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie und der Aktionsplan systematisch umgesetzt, bewertet und überwacht sowie, wenn nötig, aktualisiert und überarbeitet werden.

#### **4.2. Vom Aktionsplan abgedeckter Zeitraum**

Da der Aktionsplan auf den in der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie ermittelten Prioritäten und den damit verbundenen Zielen beruht, enthält er spezifische Aufgaben. Dies bedeutet, dass der Aktionsplan in seinem Geltungszeitraum kontinuierlich aktualisiert oder geändert wird. Es wird empfohlen, die Laufzeit des Aktionsplans nicht an die Laufzeit der Strategie zu knüpfen. Die nationalen Betrugsbekämpfungsstrategien stellen allgemeine Leitlinien für die Mitgliedstaaten im Rahmen oder außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens dar, während der Aktionsplan die Durchführung bestimmter Aufgaben beinhaltet.

Es wird empfohlen, einen **jährlichen** Aktionsplan aufzustellen, der am Ende jedes Kalenderjahrs bewertet wird.

#### **BEISPIEL**

##### ***Der bulgarische Aktionsplan***

*Die nationale Strategie für die Prävention und die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU für den Zeitraum 2014-2020 wird ergänzt durch den Aktionsplan für den Zeitraum 2015-2016, der für das Jahr 2016 bereits aktualisiert wurde. Die bulgarischen Erfahrungen zeigen, dass selbst ein Zweijahresplan zu lang ist und die aktuellen Aufgaben und Themen der Strategie nicht zufriedenstellend bearbeitet werden konnten. Ab 2017 sollte der Plan jeweils eine Laufzeit von einem Kalenderjahr haben und jeweils zum Ende des Kalenderjahrs bewertet werden.*

Die Bewertung des Aktionsplans sollte regelmäßig erfolgen (in Abständen von einem halben Jahr bis zu 2 Jahren). Der erzielte Fortschritt sollte regelmäßig anhand der Ziele bewertet werden und die Strategie sollte im Einklang mit den Ergebnissen dieser Bewertung aktualisiert werden. Es hat sich als zweckdienlich erwiesen, den Aktionsplan als separates Dokument zu veröffentlichen, damit die Strategie nicht jedes Mal geändert werden muss, wenn der Aktionsplan bewertet und überprüft wird.

#### **4.3. Mögliche Rolle der Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung bei der Festlegung des Aktionsplans**

In Abhängigkeit von der Organisationsstruktur der einzelnen Mitgliedstaaten könnte die jeweilige nationale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) beauftragt werden, die Umsetzung des Aktionsplans zu überwachen. Die AFCOS kann eine führende Rolle einnehmen und die betreffenden Partner mobilisieren und sie auffordern, Maßnahmen vorzuschlagen und sich im Hinblick auf die Indikatoren und Leistungen für die Ergebnisse zu engagieren.

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

### III. Bewertung und Aktualisierung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie

Im Rahmen der Überwachung und Bewertung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie soll festgestellt werden, ob sie Gewissheit im Hinblick auf die Erreichung der Ziele in Bezug auf die Wirksamkeit und Effizienz der Bekämpfung von Betrug und den Schutz der finanziellen Interessen der Union herstellen kann.

Die Strategie sollte daher ein dynamisches Dokument sein: Die Anpassung und Aktualisierung muss unter Berücksichtigung der wichtigsten strukturellen und/oder organisatorischen Veränderungen sowie der Entwicklung der im Laufe der Zeit möglicherweise auftretenden Betrugsmuster usw. erfolgen.

#### 1. Bewertung der Strategie

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

- ✓ inwieweit die Resultate der Strategieumsetzung mit den in der Strategie festgelegten Ergebnissen übereinstimmen;
- ✓ in welchem Verhältnis die für die Erzielung der erwarteten Ergebnisse tatsächlich entstandenen Kosten zu den bei der Erarbeitung der Strategie geschätzten Kosten stehen;
- ✓ inwieweit die im Aktionsplan enthaltenen Aktivitäten ausgeführt und die im Aktionsplan vorgegebenen Fristen eingehalten.

Um die Überwachung und Bewertung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie so einfach wie möglich zu gestalten, kann es hilfreich sein, Leitlinien oder Handbücher für diesen Zweck zu erstellen.

Die nationale AFCOS oder eine andere zuständige Behörde, die die Durchführung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie koordiniert, sollte die Führungsrolle bei der Überwachung und Bewertung übernehmen. In den erforderlichen Fällen kann die Regierung diese Stelle benennen. Diese Stelle sollte unbedingt die volle politische Unterstützung der Regierung des Mitgliedstaats erhalten, damit ein reibungsloses Überwachungs- und Bewertungsverfahren sichergestellt ist.

Die benannte Stelle sollte Daten und Informationen von den folgenden Interessenträgern einholen:

- Stellen, die für Verwaltung, Durchführung, Bescheinigung, Prüfung, Ermittlung, Rechtsdurchsetzung, Verfolgung und Sanktionen (z. B. Verwaltungs-, Bescheinigungs-, Prüf-, Kontroll- und Ermittlungsbehörden, zwischengeschaltete Stellen, AFCOS, Gerichte usw.) zuständig sind;
- Auch bei den für die Aufsicht- und Überwachung von EU-geförderten Projekten zuständigen Stellen sollte angefragt werden (z. B. Behörden für Wettbewerb, Auftragswesen, Steuern und Zoll).

Die Sicherstellung einer reibungslosen Zusammenarbeit mit einer großen Anzahl von Interessenträgern aus dem Bereich Betrugsbekämpfung ist für die angemessene Bewertung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie von grundlegender Bedeutung. Darüber hinaus kann die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen bei der Bewertung von Nutzen sein, z. B. um den neutralen Blick auf das Verfahren zu verbessern und Anreize für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu schaffen.

Die Überwachung erfolgt entweder kontinuierlich oder in regelmäßigen Abständen. Im Allgemeinen kommen dabei quantitative Methoden zum Einsatz und Kausalzusammenhänge stehen nicht im Vordergrund. Sie dient der Datenerhebung über die Erfüllung der festgelegten Aufgaben, Ziele und Niveaus.

Die Bewertung sollte regelmäßig in festgelegten Zeitabständen erfolgen (z. B. halbjährlich oder jährlich, alle zwei Jahre, kurz-, mittel-, langfristig). Bei einer Zwischenbewertung oder Bewertung zur Halbzeit bietet es sich an, über eine Aktualisierung der Strategie nachzudenken, um sicherzustellen, dass die gesteckten Ziele erreicht werden. Es sollte ein Zwischenbewertungsbericht erstellt werden.

Nach Ablauf des von der Strategie abgedeckten Zeitraums sollte eine Schlussbewertung erfolgen. Sie dient dazu, die Umsetzungsergebnisse zu quantifizieren, und liefert die Basis für die Folgestrategie.

Dabei sollte das Durchführungssystem im Mittelpunkt stehen, die Stärken und Schwächen ermittelt werden, die einen Einfluss darauf ausüben, ob die Interessenträger im Bereich Betrugsbekämpfung in der Lage sind, Risiken aufzudecken und zu beseitigen. Außerdem werden die Gründe dafür ermittelt, aus denen die Ziele nicht erreicht wurden und die Prioritäten nicht eingehalten wurden.

Besondere Aufmerksamkeit sollte darauf gerichtet werden, ob die Ergebnisse der Betrugsrisikoanalyse in die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie eingeflossen sind.

Die Durchführung der Bewertung dient keinem Selbstzweck. Eine angemessene Bewertung sollte

- ✓ den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus sowie sämtliche Teile der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie einschließlich des dazugehörigen Aktionsplans abdecken;
- ✓ untersuchen, ob und in welchem Umfang die festgelegten Maßnahmen und Tätigkeiten im Hinblick auf die gesteckten Ziele relevant, effizient und wirksam sind;
- ✓ ermitteln, in welchem Verhältnis die für die Erzielung der erwarteten Ergebnisse tatsächlich entstandenen Kosten zu den bei der Erarbeitung der Strategie geschätzten Kosten stehen;
- ✓ ermitteln, inwieweit die im Aktionsplan enthaltenen Aktivitäten ausgeführt und die im Aktionsplan vorgegebenen Fristen eingehalten wurden;
- ✓ festlegen, welche Verbesserungen erreicht wurden und wie die Trends und Auswirkungen für den nächsten Zeitraum aussehen;

- ✓ zu einem klaren Überblick über den Fortschritt in der Bekämpfung von Betrug beitragen;
- ✓ dazu beitragen, die funktionalen Betrugsbekämpfungsmechanismen, Instrumente und Tools anzupassen, Korrekturen vorzunehmen und die nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und ihren Aktionsplan entsprechend zu ändern/aktualisieren. Es sollten dabei sowohl die eventuell aufgetretenen strukturellen als auch die organisatorischen Veränderungen und die in den Betrugsmustern erkannten Entwicklungen berücksichtigt werden;
- ✓ zum Einreichen von Vorschlägen für Veränderungen/Änderungen an der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und ihren Teilen bewegen, um die Wirksamkeit und Effizienz des Schutzes der finanziellen Interessen der EU zu verbessern;
- ✓ Schlüsse ziehen, die dazu beitragen, Empfehlungen für die Aktualisierung und Anpassung der Dokumente auszusprechen, damit sichtbarer Fortschritt und konkrete Ergebnisse bei der Bekämpfung von Betrug und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU erreicht werden;
- ✓ Lösungen für die Probleme und Möglichkeiten zur Beseitigung von Hindernissen bei der ordnungsgemäßen Durchführung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie vorschlagen.

Die bereitgestellten/erhaltenen Daten sollten ausreichend klare und konkrete Daten beinhalten, die bei der Bewertung der in der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und im Aktionsplan genannten Maßnahmen und Aufgaben zum Einsatz kommen.

Für die Bewertung der Indikatoren sollte die Schlüsselfrage gestellt werden, ob ein bestimmter quantitativer Indikator aussagekräftige, objektive und überzeugende Informationen bereitstellt. Außerdem kann der Kausalzusammenhang (d. h. wenn-dann) zwischen den Aktivitäten und Ergebnissen untersucht werden. Bei der Bewertung können beispielsweise folgende Fragen gestellt werden: Was geschieht, wenn eine Risikoanalyse nicht durchgeführt wurde? Was geschieht, wenn ein bestimmter Indikator nicht messbar ist? Was sind die Folgen, wenn keine Veränderungen vorgenommen werden?

Um einen tiefen Einblick sowohl in den erzielten Fortschritt als auch in die Entwicklung in Bezug auf Betrugsmuster und Betrugsbekämpfung zu erhalten, sollten bei der Methode qualitative Indikatoren (z. B. Erwerb neuer Fähigkeiten durch die am Schutz der EU-Interessen beteiligten Personen, Beseitigung von Schlupflöchern in den Rechtsvorschriften und Unterbreitung von Vorschlägen für betrugssichere Rechtsvorschriften usw.) im Mittelpunkt stehen, die quantitative Daten (z. B. eingeführte Maßnahmen in Bezug auf Quantität, Anzahl, Prozentsatz usw.) widerspiegeln.

Abschließend sollte ein Zwischen- oder Abschlussbericht über die Bewertung erstellt werden. Dieser sollte Folgendes beinhalten:

- ✓ Beschreibung der Bewertungsmethode;
- ✓ Bewertung des Grads der Zielerreichung;

- ✓ Schlussfolgerungen und Weiterverfolgungsempfehlungen, die klar und eindeutig formuliert sowie leicht verständlich sind, auf nachprüfbaren Ergebnissen basieren und eine Antwort auf die ermittelten Betrugsrisiken und Problemen bieten sollten.

## 2. Aktualisierung der Strategie

Die Aktualisierung und Anpassung der Strategie kann folgende Schritte umfassen:

- Aktualisierung und/oder Überarbeitung der Ziele;
- Anpassung der Planung und Verwaltung von Ressourcen;
- Anpassung der Indikatoren;
- Aktualisierung der Fristen;
- Anpassung und/oder Aktualisierung der bestehenden Maßnahmen, Handlungen und Aktivitäten;
- Einführung neuer Maßnahmen, Handlungen und Aktivitäten.

Die Ergebnisse jeder Bewertung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie sollten den an der Bekämpfung des Betrugs beteiligten Interessenträgern mitgeteilt werden und in einem Jahresbericht veröffentlicht werden.

Aktualisierung des Aktionsplans und der Strategie für einen längeren Zeitraum, als sie derzeit abdecken:

Die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie und der Aktionsplan können nicht nur in Bezug auf den Inhalt, sondern auch hinsichtlich des abgedeckten Zeitraums aktualisiert werden. Da der Aktionsplan auf den in der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie und den entsprechenden Zielen beruht, enthält er spezifische Aufgaben. Dies bedeutet, dass er kontinuierlich für seine Laufzeit aktualisiert oder geändert wird, er sollte jedoch nicht über den von der Strategie abgedeckten Zeitraum hinaus ausgedehnt werden. Es wird empfohlen, einen jährlichen Aktionsplan festzulegen, der am Ende jedes Kalenderjahrs bewertet wird. Was die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie angeht, so ist die Aktualisierung der Strategie angemessener, wenn sie nicht mit einem aktuellen Zeitraum der operativen Programme in Zusammenhang steht.

Bei der Aktualisierung sollten die folgenden Faktoren berücksichtigt werden:

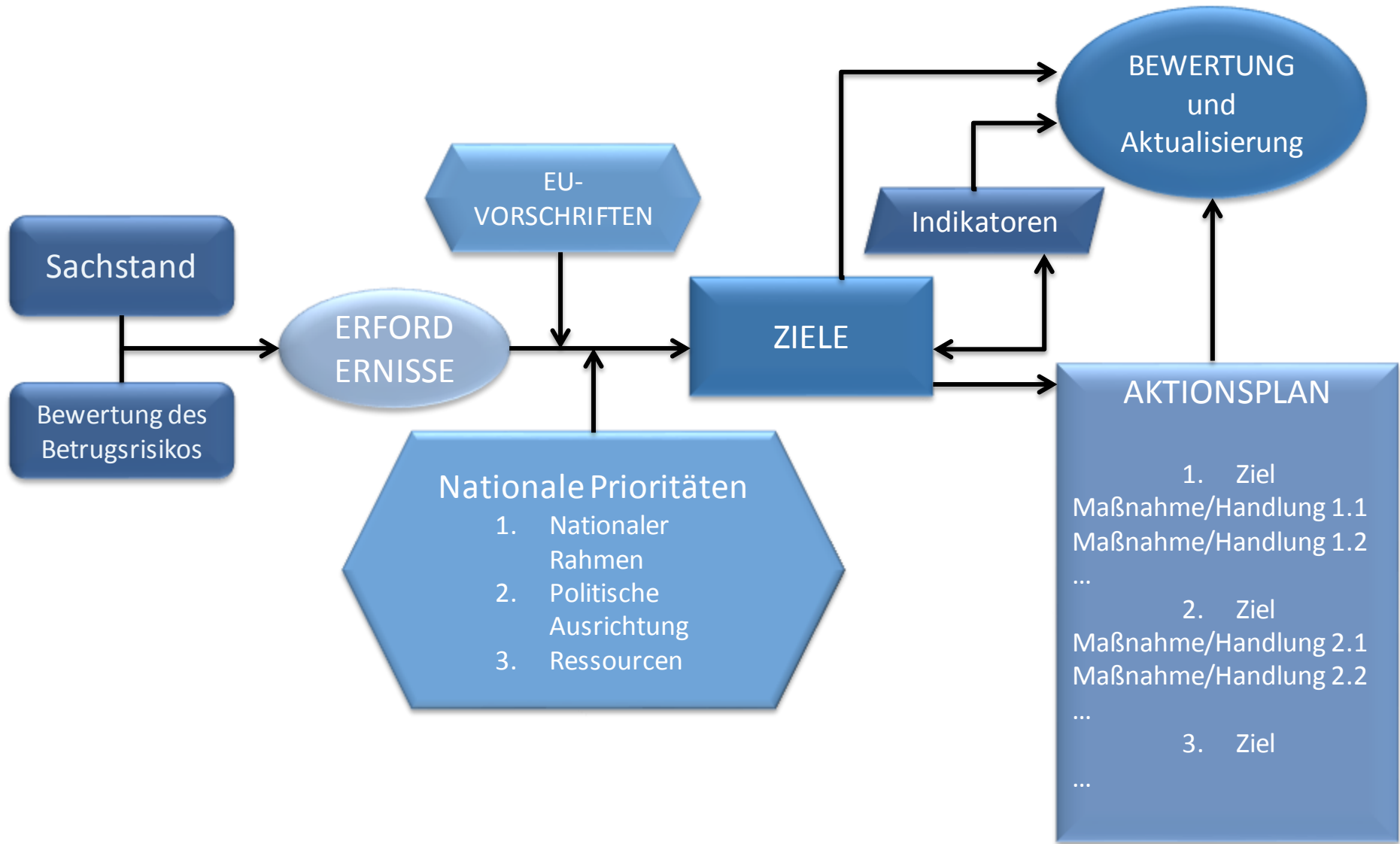
- Welchen aktuellen Zeitraum hat die Strategie/der Aktionsplan zum Ziel?
- Besteht Bedarf, die Strategie/den Aktionsplan zu verlängern?
- Welche Indikatoren der Strategie/des Aktionsplans werden erfüllt?
- Wird die aktuelle Strategie/der aktuelle Aktionsplan vorzugsweise verlängert oder eine neue/ein neuer erstellt?
- Gibt es auf EU-/nationaler Ebene einen neuen Regulierungsrahmen, der tiefer greifende Änderungen erfordert?
- Steht der aktuelle Programmplanungszeitraum vor dem Ende?



Das Verfahren zur Aktualisierung der Strategie/des Aktionsplans kann auf dem Wissen für ihre Ausarbeitung aufbauen.

## **Anhänge**

**Anhang 1 – Flussdiagramm über das Verfahren zur Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie**



## **Anhang 2 – Mustervorlage für den Aufbau einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie**

### **1. Einleitung und allgemeiner Kontext**

Dieses Kapitel sollte den Rechtsrahmen (d. h. Verweis auf den nationalen als auch den EU-Rechtsrahmen) enthalten, es sollten der Umfang der Strategie im Einklang mit den nationalen Prioritäten in Bezug auf die Bekämpfung von Betrug, Korruption oder aller anderen unerlaubten Handlungen festgelegt werden und die zuständige Dienststelle und die am Verfahren zur Ausarbeitung, Durchführung und Überwachung der Strategie beteiligten Institutionen genannt werden. Darüber hinaus sollte die Verbindung mit anderen nationalen Strategien/Maßnahmen erwähnt werden. Konkreter gesagt, sollte dieses Kapitel Folgendes enthalten:

#### **1.1. Rechtlicher Rahmen**

- ✓ Verweis auf die EU-Rechtsvorschriften: Vertrag, Verordnungen usw.;
- ✓ Verweis auf den nationalen Rechtsrahmen;
- ✓ Verweis auf die wichtigsten nationalen Prioritäten, die Auswirkungen auf die Bekämpfung von Betrug, Korruption und rechtswidrigen Handlungen haben können;
- ✓ Verweis auf andere nationale Strategien/Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und allen Arten von Straftaten im Finanzbereich, z. B. Korruptionsbekämpfung, Bekämpfung des organisierten Verbrechens, Geldwäsche usw. Im Idealfall werden diese Strategien mit der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie verbunden;
- ✓ eine allgemeine Verpflichtung in Bezug auf die Politik und die Bereitschaft, sich für die Bekämpfung von Betrug insbesondere im Zusammenhang mit EU-Mitteln einzusetzen;
- ✓ mögliche Verbindungen zu anderen nationalen Strategien oder politischen Prioritäten.

#### **1.2. Institutioneller Rahmen**

- ✓ Angabe der für die Erstellung der Strategie (und des Aktionsplans) sowie für die Überwachung ihrer Durchführung zuständigen nationalen Stelle/Ministeriumsabteilung;
- ✓ Angabe der Ministerien/Behörden/Dienststellen, die an der Überwachung der EU-Mittel und an der Bekämpfung von Betrug/Korruption oder einer sonstigen unerlaubten Aktivität zum Nachteil des EU-Haushalts, beteiligt sind;
- ✓ Art der Einrichtung, die mit der Überwachung der EU-Mittel beauftragt ist: zentral, dezentral oder sonstige.

#### **1.3. Zweck der Strategie**

- ✓ Beschreibung des Zwecks der Strategie und der wichtigsten Erwägungen, die ihr zugrunde liegen;
- ✓ Angabe des Zeitraums, den die Strategie abdeckt.

#### 1.4. Methode

- ✓ Erklärung der Grundlage, auf der die Strategie erstellt wurde (Informationsquellen wie Risikobewertungen, interinstitutionelle Arbeitsgruppen, Fragebogen usw.), und, wie diese Informationen eingeholt wurden.

### **2. Vorbereitung: Aktuelle Lage und Bewertung des Betrugsrisikos**

Ziel dieses Kapitels ist

- ✓ die Spezifizierung der Hauptbereiche, in denen Stärken und Schwächen während der Analyse der Situation aufgedeckt wurden, und die Angabe der Gründe für diese Schwächen. Es ist nicht erforderlich, detailliert auf jeden Bereich (Rechtsvorschriften, Organisationsstruktur, Verwaltung und Beteiligte, Verfahren, Mittel und Ressourcen, Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler Ebene und Zusammenarbeit auf EU-Ebene) einzugehen; vielmehr genügt es, sich auf die wichtigsten Bereiche zu konzentrieren, in denen Verbesserungsbedarf besteht und im Rahmen eines Ziels Maßnahmen ergriffen werden.
- ✓ Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Betrugsrisikobewertung, wobei vor allem auf die Ergebnisse einzugehen ist, die besondere Maßnahmen im Rahmen der Strategie erforderlich machen;
- ✓ Abschließend sollten die Bereiche genannt werden, für die die Strategie eine Antwort liefern soll, damit die Schlupflöcher geschlossen werden und ein Mehrwert für die Bekämpfung von Betrug geschaffen wird;
- ✓ Hinweis auf die Grundsätze und Werte, die der Strategie zugrunde liegen;
- ✓ Bereitstellung einer Liste mit Zielen mit einer kurzen Beschreibung. Der ermittelte Bedarf sollte auch genannt werden.

### **3. Ausarbeitung: Ziele und Leistungsindikatoren**

Im Rahmen der Ausarbeitung sollten die Ziele und die entsprechenden Leistungsindikatoren festgelegt werden. Die Ziele entsprechen dem Bedarf der Mitgliedstaaten und tragen zur Festlegung des Fahrplans und der Vision der Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von Betrug bei. Die Ziele sollten in konkrete Maßnahmen umgewandelt werden. Darüber hinaus sollten die Leistungsindikatoren der jeweiligen Maßnahme entsprechend festgelegt werden, da diese zur Bewertung der erzielten Fortschritte beitragen. Die Ziele und Maßnahmen sind in den Aktionsplan aufzunehmen.

Die Ziele sollten unter Berücksichtigung aller Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus festgelegt werden: (1) Betrugsprävention; (2) Betrugsaufdeckung; (3) Ermittlung und Verfolgung; und (4) Wiedereinziehung von Mitteln und Sanktionen. Im Idealfall werden die

Ziele entsprechend dem Betrugsbekämpfungszyklus aufgelistet. Ein Ziel kann mehr als einer Stufe zugewiesen werden.

Bei der Festlegung der Ziele ist es von grundlegender Bedeutung,

- ✓ zu erklären, warum ein bestimmtes Ziel eine Priorität darstellt;
- ✓ zu beschreiben, welches Ergebnis bei der Erreichung des Ziels erwartet wird;
- ✓ den Leistungsindikator zu ermitteln, anhand dessen gemessen wird, ob das Ziel erfolgreich erreicht wurde.

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

- ✓ eine kurze Vorstellung der Dienststellen, die für die Verwaltung, Bescheinigung und Prüfung der EU-Mittel zuständig sind
- ✓ eine kurze Vorstellung der Dienststellen, die für die Bekämpfung von Betrug/Korruption und anderen unerlaubten Aktivitäten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU zuständig sind
- ✓ gegebenenfalls Informationen über die Rolle von IT-Systemen bei der Bekämpfung von Betrug
- ✓ Informationen zu Strategie und Ressourcen für die Fortbildung.

In Bezug auf die Ziele sollten die folgenden Punkte erwähnt werden: der Name der Phase des Betrugsbekämpfungszyklus, die Schwächen/der aktuelle Stand, Maßnahmen- und Leistungsindikator sowie Schlüsselakteure (zuständige Stellen) und Zeitplan. Diese Informationen können in einer Excel-Tabelle bereitgestellt werden.

Anhand dieser Struktur kann der Zusammenhang zwischen Risiken/Schwächen, Zielen und den entsprechenden Maßnahmen zu ihrer Abschwächung am besten verständlich gemacht werden. Das Dokument „Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy“<sup>18</sup> (Praktische Schritte für die Erstellung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie) enthält ein Beispiel, wie die Ziele strukturiert und direkt mit dem Ergebnis der Bewertungsphase verbunden werden können.

#### **4. Aktionsplan**

Der Aktionsplan ist das Instrument zur Umsetzung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie. Er ist ein wesentlicher Bestandteil der Strategie. Mithilfe dieses Aktionsplans werden Vorschläge für Aktionen/Maßnahmen unterbreitet sowie Verantwortlichkeiten auf die jeweiligen Beteiligten unter Angabe der Fristen/Zeitpläne für

---

<sup>18</sup> Ref. Ares(2015) 5642419 – 7.12.2015

die Zielerreichung übertragen. Die Fristen werden entsprechend der jeweiligen Prioritätsstufe festgesetzt.

Die Umsetzung des Aktionsplans wird von [Bezeichnung der zuständigen Behörde] überwacht und [von der zuständigen Behörde festzulegender Rhythmus, z. B. jährlich oder alle zwei Jahre] bewertet. Es wird ein Bericht erstellt und an [Name der zuständigen Behörde: z. B. Regierung, Ministerium ...] übermittelt.

Der Aktionsplan erstreckt sich auf alle Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus: (1) Betrugsprävention; (2) Betrugsaufdeckung; (3) Ermittlung und Verfolgung; und (4) Wiedereinziehung von Mitteln und Sanktionen.

Die Spalten „Ziel“, „Handlung/Maßnahme“, „Zuständige Stelle“, „Frist/Zeitplan“ und „wichtigster Leistungsindikator“ müssen unbedingt ausgefüllt werden; Angaben in den letzten beiden Spalten „Risiko“ und „Finanzielle und personelle Ressourcen“ sind zwar fakultativ, werden aber stark empfohlen. Die Mitgliedstaaten könnten in Erwägung ziehen, ihren besonderen Erfordernissen entsprechend weitere Spalten hinzuzufügen.

## **5. Bewertung und Aktualisierung der Strategie**

Die Strategie ist als dynamisches Dokument angelegt; daher muss sie bewertet und entsprechend aktualisiert werden. Im Anschluss an die Zwischenbewertung(en) wird über die Notwendigkeit einer Aktualisierung der Betrugsbekämpfungsstrategie und des zugehörigen Aktionsplans entschieden. Nach einer Änderung im Rahmen der Durchführung wird die Strategie aktualisiert, um sicherzustellen, dass die Stellen für die Durchführung zuständig und befugt sind, die strategische Struktur zu genehmigen und zu ändern.

In diesem Kapitel sollte daher ein Verweis darauf enthalten sein, wie die Bewertung durchgeführt wird; in dem Verweis sollte die für die Bewertung der Strategie zuständige Stelle genannt werden sowie der Zeitplan für die Zwischenbewertung und die Abschlussbewertung der Strategie usw. Über jede Bewertung wird ein ausführlicher Bericht folgenden Inhalts erstellt:

- ✓ Beschreibung der Bewertungsmethode;
- ✓ Beurteilung, inwieweit die Ziele erreicht wurden;
- ✓ anschließend einzuleitende Schritte.

Im Anschluss an die Zwischenbewertung(en) wird über die Notwendigkeit einer Aktualisierung der Betrugsbekämpfungsstrategie und des zugehörigen Aktionsplans entschieden. Nach einer Änderung im Rahmen der Durchführung wird die Strategie aktualisiert, um sicherzustellen, dass die Stellen für die Durchführung zuständig und befugt sind, die strategische Struktur zu genehmigen und zu ändern.

Die Aktualisierung und Anpassung der Strategie beinhaltet gegebenenfalls Folgendes:

- ✓ Überprüfung der Ziele;
- ✓ eine bessere und präzisere Zuteilung, Planung und Verwaltung der Ressourcen;

## Anhang 2 – Mustervorlage für den Aufbau einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie

- ✓ Aktualisierung der Maßnahmen und/oder Fristen;
- ✓ Überprüfung der zuständigen Stellen.



### Anhang 3 – Vorschlag für den Aufbau und den Inhalt des Dokuments zur Betrugsrisikobewertung

TEIL DES DOKUMENTS	INHALT
Titelseite	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stelle, die das Dokument veröffentlicht hat</li> <li>- Titel des Dokuments (- Version)</li> <li>- Datum und Ort</li> </ul>
Inhaltsverzeichnis	Inhaltsverzeichnis
Abkürzungen / Glossar	Abkürzungen und Begriffsbestimmungen
Einleitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtsgrundlage und institutioneller Rahmen</li> <li>- Zweck des Dokuments</li> <li>- Rahmen der Umsetzung (in Bezug auf Fonds und Zeitraum)</li> <li>- Begünstigte des Dokuments einschließlich Vertraulichkeitshinweis</li> </ul>
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschreibung der Methode und ihrer Instrumente</li> <li>- Anweisungen für die Erstellung des Risikobewertungsverfahrens, Zuständigkeiten, Ergebnisse, Berichtspflichten und Fristen</li> </ul>
Verzeichnis der Anhänge	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumente zur Risikobewertung</li> <li>Mustervorlage für das Risikoverzeichnis</li> <li>Mustervorlage für den Aktionsplan</li> </ul>
Anlage	Verweis auf nützliche Informationsquellen für die Risikoermittlung

### Anhang 4 – Betrugsrisiken

Risiko	Ursache	Folgen
Unerlaubte Auswahl von Projektanträgen	Aufgrund nicht offengelegter Interessenkonflikte oder Bestechungen und/oder Kickbacks nehmen Mitglieder des Bewertungsausschusses bewusst Einfluss auf die Bewertung und die Auswahl der Antragsteller, um einem bestimmten Antragsteller den Vorzug zu geben, indem sie seinen Antrag im Rahmen der Bewertung bevorzugt behandeln oder Druck auf die anderen Ausschussmitglieder ausüben.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Auswahlverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution
Auswahl eines falschen Projektantrags	Um ein Antragsverfahren zu gewinnen, übermitteln Antragsteller falsche Erklärungen im Antrag und führen den Bewertungsausschuss dahingehend in die Irre, dass sie die Förderkriterien erfüllen.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Auswahlverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution
Doppelfinanzierung eines Projekts/Vorhabens	Die Antragsteller erklären nicht, dass sie aus mehreren EU-Fonds und/oder von mehreren Mitgliedstaaten eine Finanzierung für dasselbe Projekt beantragt haben.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Auswahlverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution
Unerlaubte Auswahl von Angeboten	Aufgrund nicht offengelegter Interessenkonflikte oder Bestechungen und/oder Kickbacks nehmen Mitglieder des Bewertungsausschusses bewusst Einfluss auf die Auswahl der Angebote, um einem bestimmten Bieter den Vorzug zu geben, indem sie seinen Antrag im Rahmen der Bewertung bevorzugt behandeln oder Druck auf die anderen Ausschussmitglieder ausüben.	Wettbewerbsverzerrung Finanzieller Schaden Misstrauen in das Ausschreibungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution und des Mitgliedstaats

Risiko	Ursache	Folgen
<p>Vergabe des Vertrags an den Bieter, an den der Vertrag in einem Ausschreibungsverfahren nicht vergeben worden wäre</p>	<p>Aufgrund persönlicher Interessen vermeiden die Ausschreibungsmitarbeiter das erforderliche Ausschreibungsverfahren, um einen bestimmten Bieter zu bevorzugen, damit dieser einen Vertrag gewinnt oder hält, indem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sie kein Ausschreibungsverfahren organisieren oder</li> <li>- Beschaffungen aufteilen, um Schwellenwerte für öffentliche Aufträge zu vermeiden</li> <li>- sie einen Vertrag an einen einzigen Auftragnehmer ohne gerechtfertigte Begründung vergeben</li> <li>- sie einen Vertrag unerlaubt verlängern.</li> </ul>	<p>Wettbewerbsverzerrung                      Finanzieller Schaden                      Misstrauen in das Ausschreibungsverfahren                      Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution und des Mitgliedstaats</p>
<p>Vergabe des Vertrags an den Bieter, an den der Vertrag nicht vergeben worden wäre, wenn das Ausschreibungsverfahren nicht durch die Ausschreibungsmitarbeiter manipuliert worden wäre</p>	<p>Aufgrund persönlicher Interessen bevorzugen die Ausschreibungsmitarbeiter einen bestimmten Bieter in einem Ausschreibungsverfahren durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anpassung der Spezifikationen an die Eigenschaften eines bestimmten Bieters</li> <li>- Preisgabe vertraulicher Informationen, um dem bevorzugten Bieter bei der Formulierung eines besseren Angebots zu helfen</li> <li>- Manipulation von Angeboten nach Eingang, damit der bevorzugte Bieter ausgewählt wird.</li> </ul>	<p>Wettbewerbsverzerrung                      Finanzieller Schaden                      Misstrauen in das Ausschreibungsverfahren                      Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution und des Mitgliedstaats</p>
<p>Vergabe des Vertrags an den Bieter, der das Vergabeverfahren manipuliert hat und den Vertrag andernfalls nicht gewonnen hätte</p>	<p>Um einen Vertrag zu gewinnen, manipuliert ein Bieter das Wettbewerbsverfahren und den Ausschreibungsmitarbeitern fällt dies nicht auf.                      Die Manipulation besteht im unerlaubten Zusammenwirken zwischen Unternehmen oder an der Teilnahme falscher Bieter oder in der Nichtaufführung bestimmter Kosten im Angebot.</p>	<p>Wettbewerbsverzerrung                      Finanzieller Schaden                      Misstrauen in das Ausschreibungsverfahren                      Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution</p>
<p>Ungerechtfertigte Zahlungen an den Auftragnehmer</p>	<p>Um einen unrechtmäßigen finanziellen Vorteil zu erlangen, manipuliert ein Auftragnehmer Kostenerstattungsanträge oder Rechnungen, indem er Kostenerstattungsanträge doppelt einreicht oder falsche, überhöhte oder doppelte Rechnungen einreicht.</p>	<p>Finanzieller Schaden                      Misstrauen in das Verifizierungs- und Zahlungsverfahren                      Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution</p>

Anhang 4 – Betrugsrisiken

Risiko	Ursache	Folgen
Zahlung an den Auftragnehmer, der vertragsbrüchig geworden ist	Um einen unrechtmäßigen finanziellen Vorteil zu erlangen, verstößt ein Auftragnehmer gegen die Vertragsbedingungen, indem er die vereinbarten Waren nicht liefert oder Waren geringerer Qualität liefert.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Verifizierungsverfahren Sicherheitsrisiken (d. h. wenn minderwertiges Material in Infrastrukturprojekten zum Einsatz kommt) Die Ziele des Projekts/des Vorhabens sind gefährdet (wenn die beauftragten Tätigkeiten Voraussetzung für weitere Tätigkeiten sind) Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution
Zahlung an den Auftragnehmer auf Grundlage eines unerlaubten Vertrags	Um einen unrechtmäßigen finanziellen Gewinn zu erzielen, ändern der Begünstigte und der Auftragnehmer einen existierenden Vertrag mit günstigeren Bedingungen für den Auftragnehmer, sodass die ursprüngliche Vergabeentscheidung keine Gültigkeit mehr hat.	Wettbewerbsverzerrung Finanzieller Schaden Misstrauen in das Verifizierungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution
Zahlung ungerechtfertigter Kosten	Um einen unrechtmäßigen finanziellen Gewinn zu erzielen, führt der Auftragnehmer die Tätigkeit mit nicht ordnungsgemäß qualifiziertem Personal durch und beantragt die Kostenübernahme für angemessen qualifiziertes Personal. Der Auftragnehmer und der Begünstigte fälschen bewusst die Beschreibungen der durch das Personal erbrachten Leistungen, damit die beantragten Kosten förderfähig sind.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Verifizierungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution

Anhang 4 – Betrugsrisiken

Risiko	Ursache	Folgen
Zahlung ungerechtfertigter Kosten	Der Auftragnehmer und Begünstigte manipulieren Arbeitskosten, um einen unrechtmäßigen finanziellen Gewinn zu erzielen. Es existieren die folgenden Manipulationsmöglichkeiten: Geltendmachung von falschen Arbeitskosten für Überstunden, Geltendmachung von Arbeitskosten, die nicht ordnungsgemäß berechnet wurden, Geltendmachung von Arbeitskosten für Personal, das nicht existiert, oder für Tätigkeiten, die im entsprechenden Zeitraum nie durchgeführt wurden.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Verifizierungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution
Zahlung ungerechtfertigter Kosten	Um einen unrechtmäßigen finanziellen Gewinn zu erzielen, verteilt ein Begünstigter bewusst die Mitarbeiterkosten zwischen EU-Projekten und sonstigen Finanzierungsquellen.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Verifizierungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution
Genehmigung unrechtmäßiger Zahlungen	Aufgrund des Mangels der erforderlichen Fähigkeiten oder von Ressourcen bei der Verwaltungsbehörde oder zwischengeschalteten Stelle, unter Umständen aufgrund unangemessener Personalplanung oder Mangel an geeigneten Fortbildungsprogrammen, ergibt sich aus den Verifizierungen durch die Verwaltung keine ausreichende Gewissheit, dass kein Betrug begangen wurde.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Verifizierungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution und des Mitgliedstaats
Verifizierung unrechtmäßiger Ausgaben	Aufgrund des Mangels der erforderlichen Fähigkeiten oder von Ressourcen bei der Bescheinigungsbehörde, unter Umständen aufgrund unangemessener Personalplanung oder Mangel an geeigneten Fortbildungsprogrammen, ergibt sich aus der Ausgabenbescheinigung keine ausreichende Gewissheit, dass kein Betrug begangen wurde.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Bescheinigungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution und des Mitgliedstaats
Genehmigung unrechtmäßiger Zahlungen	Interessenkonflikte von Mitarbeitern der Verwaltungsbehörde oder zwischengeschalteten Stelle führen zu unrechtmäßigem Einfluss auf die Genehmigung von Zahlungen für bestimmte Begünstigte.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Verifizierungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution und des Mitgliedstaats

Anhang 4 – Betrugsrisiken

<b>Risiko</b>	<b>Ursache</b>	<b>Folgen</b>
Bescheinigung unrechtmäßiger Ausgaben	Die Ausgaben werden von einer Bescheinigungsbehörde bescheinigt, die mit dem Begünstigten in einem Verhältnis steht.	Finanzieller Schaden Misstrauen in das Bescheinigungsverfahren Verlust der Glaubwürdigkeit der Institution und des Mitgliedstaats

### Anhang 5 – Risiken in Verbindung mit der Funktionsweise der AFCOS

Risiko	Ursache	Folgen
Unregelmäßigkeiten und Betrug(-sverdacht) werden nicht angemessen bearbeitet	Keine bzw. ungeeignete Verfahren für die Meldung von Unregelmäßigkeiten vorhanden, weswegen Fehler und Unterlassungen im Bereich der Meldung von Unregelmäßigkeiten entstehen können.	Unzuverlässiges Meldesystem Unzuverlässige Statistiken Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen
Unregelmäßigkeiten und Betrug(-sverdacht) werden nicht angemessen bearbeitet	Aufgrund eines ungeeigneten Rechtsrahmens können die Funktionen der verschiedenen Stellen in Bezug auf die Meldung von Unregelmäßigkeiten unklar sein, zu einer schlechten Zusammenarbeit führen und den Informationsfluss stören.	Unzuverlässiges Meldesystem Unzuverlässige Statistiken Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen
Unregelmäßigkeiten und Betrug(-sverdacht) werden nicht angemessen bearbeitet	Da die Mitarbeiter der Verwaltungs- und Kontrollsystembehörden nicht über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen – was daran liegen kann, dass keine Fortbildungsprogramme vorhanden sind oder diese ungeeignet sind – kann es häufig zu Fehlern und Unterlassungen im Bereich der Meldung von Unregelmäßigkeiten kommen.	Unzuverlässiges Meldesystem Unzuverlässige Statistiken Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen
Unregelmäßigkeiten oder Betrugsverdachtsfälle werden von den Begünstigten und der Öffentlichkeit nicht gemeldet.	Da die Mechanismen für das Melden von Missständen wegen Verdacht auf betrügerisches Verhalten nicht angemessen gefördert werden, ist die Öffentlichkeit nicht geneigt, Unregelmäßigkeiten/Betrugsverdachtsfälle zu melden oder die erforderlichen Informationen bereitzustellen.	Unzuverlässiges Meldesystem Unzuverlässige Statistiken Finanzieller Schaden Schädigung des Rufs des Mitgliedstaats
Unregelmäßigkeiten und Betrug(-sverdacht) werden nicht rechtzeitig gemeldet	Da auf oberster Führungsebene keine Übergabeverfahren vorhanden sind, kann es zu einem Abbruch der Meldungen kommen, was zu Unterlassungen oder Verzögerungen in Bezug auf die Meldung von Unregelmäßigkeiten führen kann.	Unzuverlässiges Meldesystem Unzuverlässige Statistiken Finanzieller Schaden Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen

Anhang 5 – Risiken in Verbindung mit der Funktionsweise der AFCOS

Risiko	Ursache	Folgen
Die organisatorische Struktur fördert betrügerische Tätigkeiten	Die Mitarbeiter in den Verwaltungs- und Kontrollsystembehörden sind in einer organisatorischen Kultur tätig, in der die ethischen Normen schwach sind (d. h. die persönliche Rechenschaftspflicht wird nicht gefördert, es sind keine Kontrollen im Bereich der Interessenkonflikte vorhanden, der „Tone from the Top“ (durch die Führungskräfte etablierte Ethik) ist nicht repräsentativ). Dies kann zur Entwicklung einer „Rechtfertigung“ (eines der Elemente des so genannten Betrugsdreiecks oder Betrugsdiamanten) führen und damit die Gelegenheit schaffen, betrügerische Tätigkeiten auszuführen.	Unzuverlässiges Verwaltungs- und Kontrollsystem Finanzieller Schaden Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen
Die organisatorische Struktur fördert betrügerische Tätigkeiten	Aufgrund eines unangemessenen Personalmanagements (zu hohe Arbeitsbelastung aufgrund einer Personalfehlanplanung oder unangemessener Arbeitsverteilung, uneinheitliche Entlohnung, Zurückhalten wertvoller Informationen, uneinheitliche Personalverwaltung im Allgemeinen) fehlt es den Mitarbeitern in den Verwaltungs- und Kontrollsystembehörden an der nötigen Motivation, um ihre Aufgaben mit der nötigen Sorgfalt zu erledigen. Die Folge könnte eine hohe Fluktuation bei den Mitarbeitern und eine geringere Glaubwürdigkeit der AFCOS sowie eine wachsende Gefahr für betrügerische Aktivitäten durch Mitarbeiter sein (Probleme mit dem Vorgesetzten oder eine schlechte finanzielle Lage können eine Motivation für einen Betrug sein – eines der Elemente des so genannten Betrugsdreiecks oder Betrugsdiamanten).	Unzuverlässiges Verwaltungs- und Kontrollsystem Finanzieller Schaden Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen
Betrugsverdachtsfälle werden nicht von den Ermittlungs- und Justizbehörden angemessen behandelt.	Der Rechtsrahmen bietet keine angemessene Grundlage für die effiziente und wirksame Bearbeitung von Betrugsverdachtsfällen durch die Ermittlungs- und Justizbehörden. (Die Ermittlungen sind kostenintensiv und langwierig.)	Finanzieller Schaden Verlust der Glaubwürdigkeit der Ermittlungs- und Justizbehörden Schädigung des Rufs des Mitgliedstaats
Betrugsverdachtsfälle werden nicht von den Ermittlungs- und Justizbehörden angemessen behandelt.	Da die Mitarbeiter der Ermittlungs- und Justizbehörden nicht über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen (teilweise weil keine geeignete Fortbildungsprogramme existieren/verfügbar sind), wird die Bearbeitung von Betrugsverdachtsfällen erschwert/ineffizient/unwirksam.	Finanzieller Schaden Verlust der Glaubwürdigkeit der Ermittlungs- und Justizbehörden Schädigung des Rufs des Mitgliedstaats



Anhang 5 – Risiken in Verbindung mit der Funktionsweise der AFCOS

Risiko	Ursache	Folgen
Die öffentliche Wahrnehmung in Bezug auf die AFCOS ist vage/in gewissem Maße negativ und es gibt keine Gelegenheiten mehr, die Öffentlichkeit dafür zu sensibilisieren, wie wichtig der Schutz der öffentlichen Finanzen ist.	Aufgrund der unangemessenen Kommunikation (bezüglich des Informationsgehalts und der Kommunikationsdynamik) und/oder ungeeigneter Kommunikationskanäle bleibt die öffentliche Wahrnehmung der AFCOS vage und die Möglichkeit, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren, existiert nicht mehr. Darüber hinaus können Informationen zu Entwicklungen von Unregelmäßigkeiten (falsch) ausgelegt werden. Die Ursache hierfür ist in der Fehlplanung der Kommunikationstätigkeiten, den mangelnden Fähigkeiten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit oder der mangelnden Unterstützung durch die oberste Führungsebene zu suchen.	Der soziale Kontext begünstigt Betrug Geringe Glaubwürdigkeit der Institutionen
Informationen zu Unregelmäßigkeiten/Betrug(-sverdachtsfällen) sind unzuverlässig	Die Berichte über Unregelmäßigkeiten und die (interne) Datengrundlage bieten keine verlässlichen und ausreichenden Informationen über Unregelmäßigkeiten aufgrund falscher Anweisungen oder Demotivation bei den Mitarbeitern.	Mangelnde Glaubwürdigkeit der Institutionen Eine unzuverlässige Datengrundlage für die statistische Analyse und das Risikomanagement
Die Wiedereinziehung der Mittel ist ineffizient und unwirksam.	Da die für die Wiedereinziehung der Mittel zuständigen Beamten nicht über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen oder der Rechtsrahmen sich als unzureichend erweist, ist die Wiedereinziehung von Mitteln langwierig, d. h. die Wiedereinziehung erweist sich insgesamt als schwierig. (Einer der Gründe hierfür könnte im schlechten sozioökonomischen Umfeld liegen (externe Ursache).)	Finanzieller Schaden Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen Niedrige ethische Standards in der Gesellschaft

### Anhang 6 – Hauptpunkte des Meldeformulars

<i>Beschreibung des Risikos</i>	<i>Ursache des Risikos</i>	<i>Wahrscheinlichkeit des Risikos</i>	<i>Auswirkung des Risikos</i>	<i>Wer ist an diesem Risiko beteiligt</i>	<i>internes/externes Betrugsrisiko</i>	<i>Zu ergreifende Maßnahmen</i>
		1. <i>Gering</i> 2. <i>Mittel</i> 3. <i>Hoch</i>	1. <i>Gering</i> 2. <i>Mittel</i> 3. <i>Hoch</i>			

### Anhang 7 – Risikoverzeichnis

<b>BESCHREIBUNG DES RISIKOS</b>								
<b>Registrierungsnummer</b>		<b>Beschreibung des Risikos</b>		<b>Wer ist an diesem Risiko beteiligt</b>		<b>Internes Risiko (in der Verwaltungsbehörde)/externes Risiko</b>		
<b>BRUTTORISIKO</b>			<b>AKTUELLE VERIFIZIERUNGEN/ÜBERPRÜFUNGEN</b>				<b>NETTORISIKO</b>	
<b>Wahrscheinlichkeit des Bruttoreisikos</b>	<b>Auswirkung des Bruttoreisikos</b>	<b>Gefährdung gegenüber dem Risiko (Wahrscheinlichkeit x Auswirkung)</b>	<b>Beschreibung der aktuellen Verifizierungen/Überprüfungen</b>	<b>Gibt es Belege für die Durchführung dieser Verifizierungen/Überprüfungen?</b>	<b>Werden diese Verifizierungen/Überprüfungen regelmäßig getestet?</b>	<b>Das Vertrauensniveau in Bezug auf die Verifizierungen/Überprüfungen</b>	<b>Die Folgen der kombinierten Verifizierungen/Überprüfungen zur Wahrscheinlichkeit des Bruttoreisikos unter Berücksichtigung des Vertrauensniveaus</b>	<b>Die Folgen der kombinierten Verifizierungen/Überprüfungen zu den Auswirkungen des Bruttoreisikos unter Berücksichtigung des Vertrauensniveaus</b>
1. Gering 2. Mittel 3. Hoch	1. Gering 2. Mittel 3. Hoch							

Anhang 7 – Risikoverzeichnis

NETTORISIKO			AKTIONSPLAN					ZIELRISIKO		
Wahrscheinlichkeit des Nettorisikos	Auswirkung des Nettorisikos	Gefährdung gegenüber dem Risiko (Wahrscheinlichkeit x Auswirkung)	Neue geplante Verifizierungen/Überprüfungen (Kontrollen zur Abschwächung)	Zuständige Person	Frist der Durchführung	Folgen der neuen geplanten kombinierten Verifizierungen/Überprüfungen zur Wahrscheinlichkeit des Nettorisikos	Folgen der neuen geplanten kombinierten Verifizierungen/Überprüfungen zu den Auswirkungen des Nettorisikos	Wahrscheinlichkeit des Zielrisikos	Auswirkung des Zielrisikos	Gefährdung gegenüber dem Zielrisiko (Wahrscheinlichkeit x Auswirkung)
1. Gering	1. Gering									
2. Mittel	2. Mittel									
3. Hoch	3. Hoch									

Erläuterung:

Für alle Schlüsselverfahren sollte eine Analyse der jeweils spezifischen Risiken, eine Messung des **Bruttorisikos** (des existierenden Risikolevels vor Beginn der Verifizierungen durch die Verwaltungsbehörde), die Bewertung der Effizienz der aktuellen Verifizierungen, um die Bruttorisiken zu verringern, und die Bewertung des **Netto-/Restrisikos** (des Risikolevels nach den Verifizierungen in Abhängigkeit ihrer Wirksamkeit) erfolgen.

Unter **Zielrisiko** ist das Risiko zu verstehen, dass die Verwaltungsbehörde als hinnehmbar/zulässig betrachtet, nachdem alle Verifizierungen/Überprüfungen durchgeführt wurden und wirksam sind.

## **Anhang 8 – Hauptpunkte der anfänglichen Absichtserklärung**

Im Rahmen der anfänglichen Absichtserklärung sollte die Verwaltungsbehörde sich verpflichten,

- a) Betrug, Korruption und Interessenkonflikte mit Einfluss auf die Verwaltung der EU-Mittel zu verfolgen;
- b) hohe rechtliche, ethische und moralische Standards zu fördern, um die Integrität, Objektivität und Aufrichtigkeit in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen in Bezug auf die EU-Mittel sicherzustellen;
- c) dem Betrugs- und Korruptionsrisiko besondere Aufmerksamkeit schenken, das den finanziellen Interessen der EU schadet, indem ein Betrugsbekämpfungsteam aus Experten der Verwaltungsbehörde gebildet wird. Das Betrugsbekämpfungsteam sollte dafür zuständig sein, das Betrugsrisiko zu ermitteln und zu bewerten, einen wirksamen Betrugsbekämpfungsplan auszuarbeiten und die Sensibilisierung der Mitarbeiter in Bezug auf Betrug und Fortbildungen sicherzustellen;
- d) den Betrugsbekämpfungsaktionsplan umzusetzen, insbesondere indem sichergestellt wird, dass ein internes Kontrollsystem vorhanden ist, Betrug vorgebeugt und aufgedeckt wird, in Verdachtsfällen für die notwendige Sorgfalt und die Durchführung von Vorsichtsmaßnahmen gesorgt wird und Korrekturmaßnahmen, je nach Fall einschließlich Verwaltungssanktionen, ergriffen werden;
- e) Verfahren für die Meldung von Betrug sowohl intern als auch extern, unter Wahrung des Vertraulichkeitsgrundsatzes und Schutz von Informanten, umzusetzen;
- f) mit der Bescheinigungsbehörde, der Prüfbehörde, der DLAF (AFCOS) und den Justizbehörden im Falle eines Betrugsverdachts zusammenzuarbeiten;
- g) eine Nulltoleranzpolitik gegenüber Betrug und Korruption durch geeignete Maßnahmen und ein solides Kontrollsystem zu betreiben.

### Anhang 9 – Mustervorlage für die Festlegung von Zielen

Nr.	Ziele	Strategie- kapitel*	Maß- nahmen	Aktivitäten	Zielgruppe**	Zuständigkeiten	Umsetzungs- zeitraum/Ziel- datum	Schlüssel- indikatoren für Leistung	Risiken	Finanzielle / personelle Ressourcen
1.	Ziel 1		Maßnahme 1							
			Maßnahme 2							
2.	Ziel 2		Maßnahme 1							

\* (1) Betrugsprävention; (2) Betrugsaufdeckung; (3) Ermittlung und Verfolgung; und (4) Wiedereinziehung von Mitteln und Sanktionen.

\*\* AFCOS, Verwaltungs- und Kontrollsystembehörden (Kontrollstelle, Verwaltungsbehörde, zwischengeschaltete Stellen, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde), Öffentlichkeit/Antragsteller/Begünstigte, Staatsanwaltschaft/Strafverfolgungsbehörden, Innenministerium/Ermittlungsbehörden

## Anhang 10 – Glossar

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

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

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

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

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

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

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

**Bescheinigungsbehörde:** die Behörde, die für die Gewährleistung der Richtigkeit und Rechtschaffenheit der Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge zuständig ist, bevor diese

an die Europäische Kommission gesandt werden. Die Verwaltung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds erfolgt gemeinsam durch die Mitgliedstaaten, die Regionen und andere zwischengeschaltete Stellen. Von einer oder mehreren der genannten Gruppen wird eine Bescheinigungsbehörde für jedes operationelle Programm ernannt, das von diesen Fonds kofinanziert wird.

**Bestechung:** das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger (z. B. einen Bediensteten; ein Mitglied einer öffentlichen Versammlung mit Rechtsetzungs- oder Verwaltungsbefugnissen oder eine Person, die für ein Unternehmen im öffentlichen oder privaten Sektor in leitender oder sonstiger Stellung tätig ist) bzw. das Fordern oder Annehmen eines solchen ungerechtfertigten Vorteils durch einen solchen Amtsträger für sich selbst oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür, dass er im Rahmen bzw. unter Verletzung seiner Pflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt<sup>19</sup>.

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

**Betrug:** Gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union<sup>20, 21</sup> umfasst,

- (a) Betrug bei den Ausgaben des EU-Haushalts:** 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<sup>22</sup> oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden;
  - das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
  - die missbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind.

---

<sup>19</sup> Strafrechtsübereinkommen über Korruption, Straßburg, 21.1.1999.

<sup>20</sup> ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49.

<sup>21</sup> Das Europäische Parlament stellt in seiner Entschließung vom 10. Mai 2012 zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union fest, dass sich Artikel 325 AEUV mit Betrug und nicht mit Unregelmäßigkeiten befasst. Es hebt weiter hervor, dass Betrug ein vorsätzliches Fehlverhalten ist, das einen Straftatbestand darstellt, und dass eine Unregelmäßigkeit darin besteht, eine Regel nicht einzuhalten. Es fordert zudem, dass eine Abgrenzung zwischen Betrugsfällen und Fehlern vorgenommen wird und dass mit dem Betrug gleichzeitig auch die Korruption angegangen wird (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Betrugsbekämpfung. Jahresbericht 2010).

<sup>22</sup> Für die Zwecke dieser Leitlinien ist unter dem Begriff „Europäische Gemeinschaft“ oder „Europäische Gemeinschaften“ in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 Gültigkeit erlangt hat, „Europäische Union“ zu verstehen. Hiervon bleiben die geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften unberührt.



**(b) Betrug bei Einnahmen:** jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend

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

**Betrugsverdacht:** gemäß Artikel 2 der Delegierten Verordnungen (EU) Nr. 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 und 2015/1973 der Kommission<sup>23</sup> jede Unregelmäßigkeit, aufgrund derer in dem betreffenden Mitgliedstaat ein amtliches und/oder gerichtliches Verfahren eingeleitet wird, mit dem Ziel, festzustellen, ob ein vorsätzliches Verhalten, insbesondere Betrug im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>24</sup> auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union, vorliegt. Seit 2006 sind die Mitgliedstaaten gehalten anzugeben, ob bei der Unregelmäßigkeit Verdacht auf betrügerisches Verhalten besteht.

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

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

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

**ESI-Fonds:** die europäische Struktur- und Investitionsfonds.

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

**Europäischer Investitionsfonds (EIF):** Der EIF stellt Risikokapital zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zur Verfügung, insbesondere für Neugründungen und

---

<sup>23</sup> ABl. L 293 vom 10.11.2016.

<sup>24</sup> Das Übereinkommen trat am 17. Oktober 2002 zusammen mit seinem ersten Protokoll und dem Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof in Kraft. Das zweite Protokoll trat am 19. Mai 2009 in Kraft.

Technologie-Unternehmen. Er übernimmt auch Garantien gegenüber Finanzinstituten (wie Banken), indem er für KMU-Kredite bürgt. Der EIF vergibt keine Kredite; er vergibt auch keine Beihilfen oder Zuschüsse an Unternehmen und darf auch nicht direkt in Unternehmen investieren. Er arbeitet vielmehr mit Banken und anderen Finanzintermediären zusammen. Er verwendet entweder seine eigenen oder die ihm von der EIB oder der Europäischen Union zur Verfügung gestellten Mittel.

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

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

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

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

**Garantie:** eine schriftliche Verpflichtung, im Falle eines Ereignisses, das diese Garantie auslöst, wie etwa bei einem Zahlungsausfall, die Verantwortung für die gesamten oder einen Teil der Schulden oder Verbindlichkeiten einer dritten Person oder für die erfolgreiche Erbringung der Pflichten durch diese dritte Person zu übernehmen.

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

**Interessenkonflikt:** eine Situation, in der ein Amtsträger ein privates Interesse hat, das sich auf die unparteiische und objektive Wahrnehmung seiner offiziellen Pflichten auswirkt oder auszuwirken scheint<sup>25</sup>, wobei unter privatem Interesse jeglicher Vorteil für den Betreffenden, seine Familie, enge Verwandte, Freunde und Personen oder Organisationen, zu denen er geschäftliche oder politische Beziehungen unterhält bzw. unterhalten hat, zu verstehen ist. Dies schließt jegliche diesbezügliche finanzielle oder zivilrechtliche Haftung ein. Nach der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 966/2012 des Rates besteht ein

---

<sup>25</sup> Europarat. Empfehlung Nr. R (2000) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Verhaltensregeln für gewählte Amtsträger, Artikel 13.

Interessenkonflikt, wenn eine Person, die in den Bereichen Haushaltsvollzug tätig ist, oder ein interner Rechnungsprüfer aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf die Gemeinsamkeit der Interessen mit dem Begünstigten beruhen, seine bzw. ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen kann.

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

**Kickback (auch „versteckte Provision“):** eine Form der vereinbarten Bestechung, bei der dem Nehmer als Gegenleistung für erbrachte Dienstleistungen eine Provision gezahlt wird. Im Allgemeinen wird die Vergütung (Geld, Waren oder Dienstleistungen) im Voraus vereinbart. Der Kickback unterscheidet sich von anderen Formen der Bestechung dadurch, dass eine Absprache zwischen den beiden Parteien vorliegt (und nicht eine Partei die andere zur Erbringung einer Gegenleistung erpresst). Ziel eines Kickbacks ist es in der Regel, die andere Partei zur Mitwirkung an einem rechtswidrigen Vorhaben zu bewegen<sup>26</sup>. Die häufigste Form des Kickbacks sieht vor, dass ein Verkäufer eine falsche oder überhöhte Rechnung (oftmals über Waren oder Dienstleistungen, die nicht erforderlich oder von minderer Qualität oder beides sind) vorlegt und ein Mitarbeiter des betroffenen Unternehmens hilft, die Zahlung sicherzustellen. Für diese Hilfe bei der Sicherstellung der Zahlung erhält der Betreffende eine Art Belohnung (Bargeld, Waren oder Dienstleistungen) oder Vergünstigung (z. B. eine Arbeitsstelle für ihn persönlich oder einen Verwandten). Kickbacks treten oft in Verbindung mit Korruption im Bereich des öffentlichen Auftragswesens auf.

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

**Makroregionale Strategie:** ein vom Europäischen Rat gebilligter Gesamtrahmen, um gemeinsame Probleme in einem abgegrenzten geografischen Gebiet anzugehen. Er bezieht sich auf in demselben geografischen Gebiet gelegene Mitgliedstaaten und Drittstaaten. Durch die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten kann

---

<sup>26</sup> Study on corruption in the healthcare sector (Studie zu Korruption im Gesundheitssektor), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Oktober 2012.

die Strategie zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beitragen.

**Meldesystem für Unregelmäßigkeiten (IMS):** ein Meldesystem für die elektronische Meldung von Unregelmäßigkeiten. Es ist eine wichtige Informationsquelle darüber, inwieweit die Mitgliedstaaten Mittel abgerufen haben. Gegenstand des Systems ist die Ausgabenseite des Haushalts, die gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten verwaltet wird.

**NAFS:** Nationale Betrugsbekämpfungsstrategie

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

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

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

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

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

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

**Prüfung:** die Überprüfung der Maßnahmen und Handlungen einer Einrichtung, um sicherzustellen, dass sie die ihr übertragenen Aufgaben wahrnimmt und ihre Tätigkeit entsprechend den in der Strategie festgelegten Zielen, Haushaltsmitteln, Vorschriften und

Standards ausübt. Diese Art der Überprüfung sollte regelmäßig durchgeführt werden und dient dazu, Abweichungen festzustellen, die möglicherweise einer Korrektur bedürfen.

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

**Risiko:** eine potenzielle Bedrohung, ein Ereignis(se), eine Aktivität(en) oder verpasste Gelegenheiten, die zu Unregelmäßigkeiten führen können, d. h. ungerechtfertigte Ausgabenposten, erforderliche Finanzkorrekturen oder Rufschäden der Verwaltungs- und Kontrollsystembehörde. Ein Risiko kann Einfluss auf die Leistung der Verwaltungs- und Kontrollsystembehörde oder sogar auf die Leistung des Verwaltungs- und Kontrollsystems insgesamt haben.

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

**Risikomanagement:** ist ein kontinuierlicher, proaktiver und systematischer Prozess zur Ermittlung, Bewertung und Verwaltung von Risiken im Einklang mit den hinnehmbaren Risikoniveaus, der von jeder Stelle des Verwaltungs- und Kontrollsystems durchgeführt wird, um ausreichend Gewissheit in Bezug auf die Erreichung der Ziele und die Betrugsprävention zu erlangen.

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

**Stelle für die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie:** die für die Ausarbeitung der nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie benannte Stelle

**Struktur- und Investitionsfonds:** Finanzierungsinstrumente, mit deren Hilfe die EU bestimmten Bereichen, Regionen oder für eine Kombination aus beiden Finanzhilfen gewähren kann, um strukturelle wirtschaftliche und soziale Probleme anzugehen. Die Struktur- und Investitionsfonds umfassen den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und den Europäischer Meeres- und Fischereifonds.

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

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

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

**Unregelmäßigkeit:** Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EC, Euratom) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ist der „Tatbestand der Unregelmäßigkeit [...] bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“

Für die Gemeinsame Agrarpolitik verweist Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 auf die Begriffsbestimmung von Unregelmäßigkeit in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EC, Euratom) Nr. 2988/95.

Für die ESI-Fonds und gemäß Artikel 2 Absatz 36 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen) bezeichnet „Unregelmäßigkeit“ „jeden Verstoß gegen Unionsrecht oder gegen nationale Vorschriften zu dessen Anwendung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines an der Inanspruchnahme von Mitteln aus den ESI-Fonds beteiligten Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Haushalt der Union in Form einer ungerechtfertigten Ausgabe bewirkt oder bewirken würde“. Dieselbe Begriffsbestimmung wird in Artikel 2 Absatz 16 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014 zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) eingeführt.

**Unterschlagung** (Unterschlagung von Vermögen): die missbräuchliche Verwendung von Eigentum oder von Mitteln, das bzw. die einer Person in ihrer Funktion als Vertreter oder Vormund gesetzlich anvertraut wurde/n. Gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption gilt „Unterschlagung, Veruntreuung oder sonstige unrechtmäßige Verwendung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger“ als Straftatbestand der Korruption. Unterschlagung ist jedoch nicht notwendigerweise Korruption, sie kann auch Betrug (eines einzelnen Täters) sein<sup>27</sup>.

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

---

<sup>27</sup> Study on corruption in the healthcare sector (Studie zu Korruption im Gesundheitssektor), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Oktober 2012.

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

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

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

**Vorsätzliche Handlung<sup>28</sup>:** eine Handlung einer Person in der Absicht, ein rechtlich geschütztes Interesse zu beeinträchtigen oder zu verletzen, oder in dem Bewusstsein, dass ihre Handlung vermutlich zu einer solchen Beeinträchtigung oder Verletzung führt, wobei der Betreffende bereit war, diese Konsequenz im Falle des Eintretens hinzunehmen.

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

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

**Zentrale Ausschlussdatenbank:** die Datenbank der Europäischen Kommission mit Informationen über Einrichtungen, die aus verschiedenen Gründen einschließlich finanziellen Unregelmäßigkeiten von der Beantragung von EU-Mitteln ausgeschlossen sind und den in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1302/2008 der Kommission vom 17. Dezember 2008 über die zentrale Ausschlussdatenbank festgeschriebenen Bedingungen unterliegen<sup>29</sup>.

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

---

<sup>28</sup> Gilt sinngemäß; siehe Artikel 15 des Gesetzes Nr. 300/2005 (slowakisches Strafrecht).

<sup>29</sup> ABl. L 344 vom 20.12.2008.