

Strategie zur Betrugsbekämpfung

Der ESF Verwaltungsbehörde in Österreich
für die Förderperiode 2014 - 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Aufgaben der ESF Verwaltungsbehörde	0
2	Rechtsgrundlagen	0
2.1	Verordnungen	0
2.2	Leitfäden der EU-KOM und von OLAF	1
2.3	Nationale Gesetzliche Grundlagen	1
3	Betrugsbekämpfung in der ESF Förderperiode 2014 – 2020	1
3.1	Begriffsbestimmungen.....	2
3.1.1	Unregelmäßigkeit	2
3.1.2	Wirtschaftsteilnehmer	2
3.1.3	Betrugsverdacht	2
3.1.4	Betrug (Definition im EU-Vertrag)	2
3.1.5	Korruption	3
3.1.6	Interessenkonflikt	3
3.2	„Risikoparameter“ und dazugehörige relevante Betrugsrisiken.....	4
3.2.1	Auswahl der Antragsteller	4
3.2.2	Durchführung und Überprüfung von Vorhaben	4
3.2.3	Bescheinigung und Zahlung	4
3.2.4	Vergaben	4
4	Strategie zur Betrugsbekämpfung der ESF Verwaltungsbehörde	4
4.1	Prävention (Sensibilisierung)	5
4.2	Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter	5
4.2.1	Verhaltenskodex für den Öffentlichen Dienst 2012.....	5
4.2.2	Gesetzliche Grundlagen durch Vertragsbedienstetengesetz, Beamten Dienstrechtsgesetz und Strafgesetzbuch.....	5
4.2.3	Seminar Dienstrecht im Rahmen der Grundausbildung im Öffentlichen Dienst	5
4.3	Transparenz zur Aufdeckung von Betrugsfällen in allen Bereichen der Abwicklung des ESF	6

4.3.1	Antragsprüfung.....	6
4.3.2	Der Bewertungsausschuss und dessen personelle Zusammensetzung	6
4.3.3	Zusätzliche externe Prüfungsgremien	6
4.3.4	Dokument der förderfähigen Kosten.....	7
4.4	Effiziente interne Kontrollsystem zur Aufdeckung von Betrugsfällen.....	7
4.5	Interessenskonflikte.....	8
4.6	Korrektur von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten.....	10
4.7	Einheitliche Meldeverfahren zur Verfolgung von Betrugsfälle oder Betrugsverdacht	11
4.8	Kommunikationsmöglichkeit der Behörden mit dem Hinweisgeber bei Wahrung der Anonymität.....	11
4.9	Vorgaben der ESF Verwaltungsbehörde an die Zwischengeschalteten Stellen	12
5	Anhang.....	13
5.1	Relevante Dokumente für die Umsetzung der Strategischen Ziele zur Betrugsbekämpfung.....	13
5.1.1	Prävention und Sensibilisierung	13
5.1.2	Transparenz und interne Kontrollsysteme	13
5.1.3	Einheitliche Meldeverfahren	13

1 Aufgaben der ESF Verwaltungsbehörde

Der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, zur Erweiterung des Ausbildungsangebots und für eine verbesserte Funktionsweise des Arbeitsmarktes.

Er zielt darauf ab, die Beschäftigungs- und Bildungschancen in der EU sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu verbessern.

Die Gesamtverantwortung für die Abwicklung des ESF in Österreich trägt die ESF Verwaltungsbehörde Abteilung VI/A/9 des Sozialministeriums.

Die Abwicklung des ESF ist in Österreich dezentral organisiert. Die Aufgaben der ESF Verwaltungsbehörde wurden auf die Zwischengeschalteten Stellen (Förderstellen) übertragen.

Für jede Investitionspriorität wurden sogenannte Zwischengeschaltete Stellen (z.B. Länder, BMBWF) eingerichtet. Die „Zwisten“ bereiten anhand der gesetzlichen Vorgaben und der internen Vorgaben der ESF Verwaltungsbehörde (z.B. Dokument der Förderfähigen Kosten, Auswahlkriterien) Calls und Ausschreibungen vor und wickeln die Vergabe von Fördermitteln ab. Die Gesamtverantwortung für die Abwicklung des ESF verbleibt jedoch bei der ESF Verwaltungsbehörde im Sozialministerium.

Die Verwaltungsbehörde und die Zwischengeschalteten Stellen sind für die Umsetzung, die Abwicklung der Förderungen und die Mittelverteilung an sogenannte ProjektträgerInnen verantwortlich. Die Delegation der Aufgaben an die ZWIST ist in der Grundsatzvereinbarung vom 3. Dezember 2015 festgelegt. Nur wer diese Grundsatzvereinbarung unterzeichnet kann Fördergelder aus dem ESF – in Form von Zahlungsanträgen – lukrieren.

Die Thematischen Ziele des ESF für die Förderperiode 2014 – 2020 sind im Operationellen Programm Beschäftigung Österreich dokumentiert. Die unten angeführten drei großen thematischen Ziele (Investitionsprioritäten) wurden von der ESF Verwaltungsbehörde im Jahr 2014 festgelegt und Ende des Jahres 2014 von der Europäischen Kommission genehmigt.

Die für den ESF wesentlichen Ziele sind die Steigerung der Erwerbsbeteiligung, die Verringerung der Schulabbrüche und die Bekämpfung der Armut. Das ESF Budget für Österreich 2014-2020 beträgt über 442 Millionen Euro (442.087.353 €) plus der Kofinanzierung durch nationale Partner.

Querschnittsthemen sind Themen, die in allen Fördermaßnahmen des ESF berücksichtigt werden sollen. Eines der wichtigsten ist hier das Thema Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung. Auch die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern ist im Sinne von Gender Mainstreaming ein durchgängiges Leitprinzip des österreichischen ESF Programms.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Verordnungen

- VO(EU) Nr. 1303/2013 Art. 125 (4c)

In Bezug auf die Finanzverwaltung und –Kontrolle des operationellen Programms muss die Verwaltungsbehörde unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen.

- VO (EU) 1303/2013 Art. 122 (2)

In allen Fällen von Betrugsverdacht sind die festgestellten Unregelmäßigkeiten und die entsprechenden Vorbeugungs- und Korrekturmaßnahmen der Kommission zu melden.

- VO (EU) 1303/2013 Art. 72 (h)

Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme beinhalten im Einklang mit Artikel 4 Absatz 8: Prävention, Feststellung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, und Wiedereinziehung der rechtsgrundlos gezahlten Beträge, zusammen mit etwaigen Verzugszinsen.

- VO (EU) 883/2013 Art. 3 (4)

“Member States shall, for the purposes of this Regulation, designate a service (“the anti fraud coordination service”) to facilitate effective cooperation and exchange of information, including information of an operational nature, with the Office. Where appropriate, in accordance with national law, the anti-fraud coordination service may be regarded as a competent authority for the purposes of this Regulation.”

2.2 Leitfäden der EU-KOM und von OLAF

- 1) Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen
- 2) Informationsvermerk zu Betrugsindikatoren für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds
- 3) Aufdeckung von Interessenskonflikten in öffentlichen Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen
- 4) Aufdeckung gefälschter Unterlagen im Bereich von Strukturfondsmaßnahmen
- 5) Kompendium anonymisierter Fälle – Strukturpolitische Maßnahmen

2.3 Nationale Gesetzliche Grundlagen

- Vertragsbedienstetengesetz 1948
- Beamten Dienstrechtsgesetz 1979
- Gesetz über die Einrichtung einer Bundesbeschaffung GmbH (BBG)
- Bundesvergabegesetz 2006
- Rechnungshofgesetz 1948
- Bundesbeschaffung GmbH Gesetz (BBG Gesetz) 2001
- Strafgesetzbuch 1974
- Allgemeine Rahmenrichtlinien des Bundes 2014 (ARR)

3 Betrugsbekämpfung in der ESF Förderperiode 2014 – 2020

Die Europäische Kommission hat sich in der neuen Förderperiode 2014 – 2020 das Ziel gesetzt, dass Thema „Betrugsbekämpfung“ noch offensiver als in der Vergangenheit anzugehen. Es soll eine absolute Null Toleranz Politik gegenüber Betrug geben. Die Betrugsbekämpfung soll dabei auf allen Ebenen und in mehreren Schritten erfolgen. Es soll ein antizipatives, strukturiertes und effizientes System der Betrugsbekämpfung geben.

Self – Assessment – Tool zur Risikobewertung

Aus diesem Grund wurde von der EK unter anderem ein Self – Assessment – Tool entworfen. Durch dieses Tool soll es der ESF Verwaltungsbehörde sowie auch jeder Zwist in Zukunft möglich sein ihr eigenes „Betrugsrisiko“, also die Anfälligkeit für bestimmte relevante Risiken zu verifizieren. Nach Ermittlung des bestehenden „Bruttorisikos“ soll anhand der von der Verwaltungsbehörde (Zwist) bestehenden Kontrollmaßnahmen ein „Nettorisiko“ ermittelt werden. Anschließend müssen falls nötig, neue Kontrollmaßnahmen gesetzt werden, um das Betrugsrisiko auf ein tolerierbares, verbleibendes „Restrisiko“ zu senken. Diese Risikobewertung muss von einem Selbstbewertungsteam, dass von jeder Zwist zu nominieren ist in regelmäßigen Abständen vorgenommen werden. (Mehr dazu im Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos). Das seitens der VB befüllte Self-Assessment-Tool findet sich im Anhang 11 der gegenständlichen Strategie zur Betrugsbekämpfung.

3.1 Begriffsbestimmungen

3.1.1 Unregelmäßigkeit

Nach Artikel 2 Abs. 36 der VO(EU) 1303/2013 ist eine Unregelmäßigkeit jeder Verstoß gegen Unionsrecht oder gegen nationale Vorschriften zu dessen Anwendung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines an der Inanspruchnahme von Mitteln aus den ESI-Fonds beteiligten Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Haushalt der Union in Form einer ungerechtfertigten Ausgabe bewirkt oder bewirken würde.

3.1.2 Wirtschaftsteilnehmer

Als Wirtschaftsteilnehmer wird laut VO(EU) 1303/2013 Artikel 2 Absatz 37 jede natürliche oder juristische Person oder jede andere Einrichtung, die an der Durchführung der Unterstützung aus den ESI-Fonds beteiligt ist; hiervon ausgenommen ist ein Mitgliedstaat, der seine Befugnisse als Behörde ausübt.

3.1.3 Betrugsverdacht

Betrugsverdacht bezeichnet eine Unregelmäßigkeit aufgrund derer, in dem betreffenden Mitgliedstaat ein Verwaltungs-oder Gerichtsverfahren eingeleitet wird, um festzustellen, ob vorsätzliches Verhalten, insbesondere Betrug im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vorliegt.

3.1.4 Betrug (Definition im EU-Vertrag)

Das Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften definiert „Betrug“ im Zusammenhang mit Ausgaben als jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend

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

3.1.5 Korruption

Eine weit gefasste Definition von Korruption, die von der Kommission verwendet wird, ist der Missbrauch einer (öffentlichen) Position zur Erlangung privater Vorteile. Bestechungszahlungen leisten zahlreichen anderen Arten von Betrug Vorschub, etwa der falschen Rechnungsstellung, der Angabe nicht getätigter Ausgaben oder der Nichterfüllung von Vertragspflichten. Die am weitesten verbreitete Form der Korruption sind Bestechungszahlungen oder andere Vorteilsmaßnahmen; ein Empfänger (passive Korruption) nimmt ein Bestechungsgeld von einem Geber (aktive Korruption) im Austausch für eine Gefälligkeit entgegen.

3.1.6 Interessenkonflikt¹

„Ein ‚Interessenkonflikt‘ ist ein Konflikt zwischen der öffentlichen Aufgabe und den privaten Interessen eines Beamten, bei dem die privaten Interessen des Beamten diesen bei der Ausübung seiner amtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten in unzulässiger Weise beeinflussen können.“

Siehe: „Managing Conflict of Interest in the Public Service“, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES, S. 24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. Die OECD unterscheidet drei Arten von Interessenkonflikten:

Ein **tatsächlicher Interessenkonflikt** ist ein Konflikt zwischen der öffentlichen Aufgabe und privaten Interessen eines Beamten, bei dem private Interessen einen Beamten bei der Ausübung seiner amtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten unzulässig beeinflussen könnten.

Ein **scheinbarer Interessenkonflikt** ist gegeben, wenn es zwar scheint, als könnten die privaten Interessen eines Beamten ihn bei der Ausübung seiner amtlichen Aufgaben unzulässig beeinflussen, diese unzulässige Beeinflussung tatsächlich aber nicht gegeben ist.

Ein **potenzieller Interessenkonflikt** entsteht, wenn bei einem Beamten private Interessen bestehen, durch die sich bei der künftigen Beteiligung dieses Beamten an relevanten (d. h. in Konflikt stehenden) Aufgaben ein Interessenkonflikt ergeben würde.

Abgrenzung Interessenkonflikt - Korruption

Interessenkonflikte sind etwas anderes als Korruption. Korruption setzt im Allgemeinen eine Absprache zwischen mindestens zwei Partnern und eine Bestechung, Zahlung oder Vorteilsgewährung voraus. Ein Interessenkonflikt entsteht, wenn eine Person Gelegenheit erhalten könnte, private Interessen über ihre beruflichen Pflichten zu stellen.

(Quelle: OLAF-Dokument: Aufdeckung von Interessenkonflikten in öffentliche Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen)

Gefälschte Dokumente

Als Fälschung wird jegliche Änderung bezeichnet, die illegal an einem Dokument vorgenommen wird (Fälschung, Verfälschung, falsche Inhalte usw.).

¹ Anm.: Sinngemäß ist dies auf alle Beteiligten, die öffentliche Gelder verwalten!

(Quelle: OLAF-Dokument Aufdeckung gefälschter Unterlagen)

3.2 „Risikoparameter“ und dazugehörige relevante Betrugsrisiken

Von der Europäischen Kommission wurden im Rahmen der Betrugsbekämpfung vier zentrale Prozesse bei der Abwicklung des ESF als „Risikoparameter“ identifiziert.

Es handelt sich hierbei um:

- Die Auswahl der Antragsteller
- Die Durchführung und Überprüfung von Vorhaben
- Bescheinigung und Zahlung
- (Direkt)vergaben

Identifizierte Betrugsrisiken der ESF Verwaltungsbehörde in Österreich

Anhand der oben angeführten vier zentralen Prozesse für die Abwicklung des ESF werden folgende Betrugsrisiken von der ESF Verwaltungsbehörde in Österreich als relevant angesehen.

3.2.1 Auswahl der Antragsteller

- Falsche oder unvollständige Anträge
- Manipulation und/oder Beeinflussung der Entscheidungen des Bewertungsausschusses z.b. wegen Interessenskonflikt
- Doppelförderungen

3.2.2 Durchführung und Überprüfung von Vorhaben

- Manipulation des Ausschreibungsverfahrens oder dazugehöriger Unterlagen
- Preisabsprachen
- Unzulässige Vertragsgestaltung oder Änderungen
- Gefälschte oder unrichtige Angaben von Bietern oder Projektträgern (z.B. bei Zeitaufzeichnungen, Kostenaufstellungen)

3.2.3 Bescheinigung und Zahlung

- Bestehen eines hinreichenden Prüfpfads

3.2.4 Vergaben

- Manipulation des Vergabeverfahrens
- Manipulation von Angeboten (z.B. durch Insiderinformationen)
- Bevorzugung eines bestimmten Bieters (z.B. wegen Interessenskonflikt)

4 Strategie zur Betrugsbekämpfung der ESF Verwaltungsbehörde

Aufgrund der Vorgaben der Europäischen Kommission an die ESF Verwaltungsbehörde ist es notwendig eine Strategie zur Betrugsbekämpfung im Rahmen des ESF in Österreich zu erarbeiten. Eine solche Strategie wird im gegenständlichen Dokument erörtert. Diese Strategie zur Betrugsbekämpfung soll zunächst als Theoretischer Überbau dienen und die wichtigsten „Risikoparameter“ sozusagen die „Felder“ der Betrugsbekämpfung in Österreich darstellen.

Im weiteren Verlauf soll dargestellt werden, welche relevanten Risiken im Rahmen des ESF in Österreich von der ESF Verwaltungsbehörde ausgemacht wurden und wie diese Risiken durch bereits bestehende Kontrollmaßnahmen im Rahmen der Abwicklung des ESF reduziert werden können und wodurch die Umsetzung bestehender Kontrollmaßnahmen sichergestellt werden kann.

Die vorliegende Strategie ist von sämtlichen Mitarbeitern, der im ESF involvierten Stellen anzuwenden.

4.1 Prävention (Sensibilisierung)

Aufgrund des breiten Spektrums an Betrugsrisiken (siehe oben) hat die ESF Verwaltungsbehörde im Rahmen der Strategie zur Betrugsbekämpfung im ESF das Thema Prävention als übergeordnetes Ziel definiert, da Betrugsprävention in sämtlichen zentralen Prozessen des ESF relevant ist.

4.2 Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter

Im Rahmen der Betrugsprävention steht vor allem die Schaffung des Bewusstseins für eine Null Toleranzpolitik gegenüber Betrug und die Sensibilisierung aller Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde für die Ablehnung betrügerischer Handlungen im Vordergrund. Diese Schaffung des Bewusstseins für das nicht tolerieren von Betrug kann im ESF Österreich durch folgende Instrumente umgesetzt werden.

4.2.1 Verhaltenskodex für den Öffentlichen Dienst 2012

Dieser Verhaltenskodex, „Die VerAnTWORTung liegt bei mir“ (siehe Anhang 1) ist jedem Mitarbeiter im öffentlichen Dienst in Österreich bekannt und über die Homepage des Bundeskanzleramts abrufbar. Durch diesen Kodex wird jeder Mitarbeiter für die klassischen Fälle von Betrug wie verbotene Geschenkkannahme Befangenheit bzw. Interessenskonflikten und unerlaubtes Sponsoring ausreichend und umfassend geschult und ist sich somit der Wichtigkeit dieses Themas bewusst.

4.2.2 Gesetzliche Grundlagen durch Vertragsbedienstetengesetz, Beamten Dienstrechtsgesetz und Strafgesetzbuch

Durch das Vertragsbedienstetengesetz 1948 ist die Ablehnung jeglicher betrügerischer Handlungen im öffentlichen Dienst auch gesetzlich verankert. Mit Unterzeichnung eines Dienstvertrags wird jeder Mitarbeiter der ESF Verwaltungsbehörde über seine bestehenden Dienstpflichten und Rechte im Rahmen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 oder das Beamten Dienstrechtsgesetz 1979 in Kenntnis gesetzt. § 5 Abs 3 Allgemeine Dienstpflichten im VBG: „Der Vertragsbedienstete hat beim Dienstantritt durch Handschlag zu geloben, die Gesetze der Republik Österreich zu befolgen und alle mit seinem Dienst verbundenen Pflichten treu und gewissenhaft zu erfüllen.“ Eine weitere allgemeine gesetzliche Grundlage zur Betrugsbekämpfung stellt nicht zuletzt das Strafgesetzbuch StGB (§ 147 schwerer Betrug, § 153 Förderungsmisbrauch, § 304 Bestechlichkeit) dar.

4.2.3 Seminar Dienstrecht im Rahmen der Grundausbildung im Öffentlichen Dienst

Jeder neu eingestellte Mitarbeiter ist gesetzlich dazu verpflichtet, eine Grundausbildung im öffentlichen Dienst zu absolvieren (§ 66 VBG). Im Rahmen der Grundausbildung muss auch ein Seminar zum Thema Dienstrecht („Der öffentliche Dienst“) absolviert werden. Dies umfasst auch die Themen Betrug und Betrugsbekämpfung. (z.b. Pflicht zur Meldung von Befangenheit, Interessenskonflikten, etc. (aktuelles Skriptum siehe Anhang 5)

4.3 Transparenz (zur Aufdeckung von Betrugsfällen) in allen Bereichen der Abwicklung des ESF

Im Rahmen der Betrugsbekämpfung im ESF ist es aus Sicht der ESF Verwaltungsbehörde von entscheidender Bedeutung ein größtmögliches Maß an Transparenz in allen zentralen Prozessen zu garantieren, um die Vorgangsweise der ESF Verwaltungsbehörde und die getroffenen Entscheidungen plausibel und nachvollziehbar darzulegen. Dadurch sollen betrügerische Handlungen, wie die Manipulation von Ausschreibungen oder Anträgen, zum Beispiel durch Weitergabe von Insiderinformationen verhindert werden. Durch folgende Vorgangsweise versucht die ESF Verwaltungsbehörde in allen Bereichen des ESF größtmögliche Transparenz zu gewährleisten.

4.3.1 Antragsprüfung

Sämtliche Calls und Ausschreibungen werden auf der ESF Homepage (www.esf.at) veröffentlicht und sind somit für jedermann einsehbar. Somit steht es jedem interessierten, potenziellen Projektträger frei einen entsprechenden Antrag einzureichen.

4.3.2 Der Bewertungsausschuss und dessen personelle Zusammensetzung

Die Entscheidung ob ein eingereichter Projektantrag tatsächlich zum Zug kommt wird vom einzurichtenden Bewertungsausschuss der ZWIST getroffen. Sämtliche vom Bewertungsausschuss getroffenen Entscheidungen, sowie dessen personelle Zusammensetzung, müssen zur Wahrung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit hinreichend nachvollziehbar dokumentiert werden. Sämtliche Förderwerber müssen über die von Bewertungsausschuss getroffene Entscheidung zeitgerecht schriftlich informiert werden.

KO - Kriterien

Die Entscheidungen des Bewertungsausschuss erfolgen anhand der von der ESF Verwaltungsbehörde festgelegten Auswahlkriterien (Dokument siehe Anhang 7). Um als Projektträger grundsätzlich überhaupt in die Bewertungsrunde zu gelangen müssen gewisse KO – Kriterien erfüllt sein. Bei diesen KO Kriterien handelt es sich zum Beispiel um die Zielgruppe (Der Projektzusammenhang muss im Vergleich zum Call gegeben sein) oder eine erforderliche Berechtigung des Förderwerbers (z.B. Gewerbeberechtigung). Sämtliche Projektträger, welche einen Antrag eingereicht haben, werden zeitgerecht schriftlich über die vom Bewertungsausschuss getroffene Auswahl informiert.

4.3.3 Zusätzliche externe Prüfungsgremien

Als unabhängiges Prüfungsgremium der Entscheidungen des Bewertungsausschuss kann zum Beispiel die interne Vergabeabteilung der ZWISTen aber auch - falls vorhanden - die interne Revision eingesetzt werden. Diese Institutionen sind durch erfahrene, kompetente Mitarbeiter besetzt, die hinreichend mit der Materie vertraut sind. Diese Prüfstellen haben sich in der Vergangenheit bereits mehrfach als Prüfungsgremium bewährt.

Prüfungen von Vorhaben und Vergaben

Im Rahmen der Durchführung und Überprüfung von Vorhaben sowie Verwaltungsprüfungen (FLC) und Vergaben wird Transparenz durch folgende Vorgangsweise des ESF in Österreich gesichert.

Durch die FLC erfolgt eine Überprüfung der Förderfähigkeit der genehmigten Projekte beziehungsweise der dazugehörigen gemeldeten Projektkosten durch die ZWISTen. Diese

wird durch die FLC Prüfberichte hinreichend und nachvollziehbar dokumentiert. Die FLC erfolgt entweder durch eigene Abteilungen bei den Zwisten selbst oder durch von den Zwisten beauftragte externe Dienstleister, die über ausreichend qualifizierte und erfahrene Mitarbeiter verfügen.

Die FLC Prüfung ist von der Antragstellung zu trennen.

4.3.4 Dokument der förderfähigen Kosten

Als eine Grundlage für die FLC dient das Dokument der förderfähigen Kosten (siehe Anhang 9). Diese Verfahrensweise der FLC hat sich seit Jahren bewährt. Das Risiko der Förderung von nicht zuschussfähigen Projektkosten wird durch die FLC minimiert. Zusätzlich wurde von der ESF Verwaltungsbehörde ein „FLC Handbuch“ als eine Grundlage für die Durchführung der FLC ausgearbeitet. (Mehr dazu im Kapitel „interne Kontrollsysteme“). Als notwendige externe Prüfungsgremium kann, wie schon im Rahmen der Auswahl der Antragssteller, die interne Revision dienen.

Im Rahmen von Auftragsvergaben für bestimmte Dienstleistungen bei ESF Ko - finanzierten Projekten wie Datenbanken etc. wird von Seiten der ESF Verwaltungsbehörde hauptsächlich die interne Vergabeabteilung im BMASK (I/B/6) konsultiert. Durch ausführlich dokumentierte, nachvollziehbare interne Aktenläufe im ELAK kann jede Entscheidung und Überprüfung, hinsichtlich Vergaben im BMASK, jederzeit nachvollzogen werden und somit werden Betrugsrisiken, wie die Bevorzugung eines bestimmten Bieters ausgeschlossen, da die Vergabeabteilung den gesamten Vergabeprozess überprüft.

Als weiteres Prüfungsgremium für die Zwisten kann die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) dienen. Diese durch das BBG Gesetz gesetzlich verankerte, unabhängige Institution verfügt über ausreichende juristische Kompetenz, um bei Vergaben jeder Art beratend tätig zu werden und darüber hinaus, die nötige Transparenz zu gewährleisten.

Sämtliche relevanten Dokumente betreffend Vergabe, wie etwa zur Wahl des Vergabeverfahrens und die dabei zu beachtenden Fristen, werden im Anhang zum gegenständlichen Dokument aufgelistet. (siehe Anhang 14 bis Anhang 20)

4.4 Effiziente interne Kontrollsystem zur Aufdeckung von Betrugsfällen

Einen weiteren wichtigen „Baustein“ in Bezug auf eine funktionierende Strategie zur Betrugsbekämpfung stellen effiziente interne Kontrollsysteme der Zwisten und auch der ESF Verwaltungsbehörde selbst, dar.

First Level Control (FLC) und FLC Handbuch

Eine große Rolle spielt, wie auch schon beim „Eckpfeiler“ Transparenz, die First Level Control (FLC). Zur Verfahrensweise im Rahmen der Abwicklung der FLC wird von der ESF Verwaltungsbehörde ein FLC Handbuch (Siehe Anhang 10) entworfen. Die Abwicklung der FLC erfolgt genau nach den Vorgaben, die im Handbuch erläutert sind. Insofern ist die nötige Effizienz der Prüfungen dadurch gesichert, dass die FLC Prüfungen immer nach dem gleichen Schema ablaufen und durch die FLC Prüfberichte ausreichend zu dokumentieren sind. Gewährleistet wird die Effizienz der FLC auch nicht zuletzt dadurch, dass ausnahmslos jedes genehmigte Projekt die FLC durchlaufen muss. Es handelt sich bei der FLC also um eine 100 % Prüfung. Etwaige Kürzungen oder Streichungen von Projektkosten durch die FLC müssen durch das Dokument der förderfähigen Kosten und das FLC Handbuch belegbar und nachprüfbar sein. Insofern kann es keine „willkürlichen“ Kürzungen durch

etwaige betrügerische Handlungen geben, da der Grund für die erfolgte Kürzung und deren Höhe im FLC Prüfbericht angemessen dargelegt werden muss. Gleichzeitig wird dadurch auch gewährleistet, dass nur jene Kosten abgerechnet werden, welche im Projektzusammenhang stehen und auch tatsächlich angefallen sind.

Zur weiteren Steigerung der Effizienz der Kontrollsysteme erfolgen sogenannten Vor Ort Kontrollen bei Projektträgern. Bei Vor Ort Kontrollen erfolgt eine Belegs Prüfung sowie auch eine Überprüfung der korrekten Buchführung beim Träger.

Second Level Control durch die Prüfbehörde

Eine Stichprobe der FLC geprüften Projekte wird zusätzlich auch von der Second Level Control (SLC) geprüft. Dadurch erfolgt eine Absicherung der Prüfungen der FLC. Die SLC wird von der unabhängigen Prüfbehörde im BMASK abgewickelt. (Abt. I/B/10). Durch das vorgesehene Follow – up Verfahren haben Begünstigte im Rahmen der SLC die Möglichkeit, die von der Prüfbehörde empfohlenen Maßnahmen umzusetzen oder eine eigene Stellungnahme dazu abzugeben. Nähere Erläuterungen zur Rolle der Prüfbehörde im Rahmen der SLC und der Betrugsbekämpfung finden sich im Handbuch „Die Rolle der Prüfer der Mitgliedstaaten bei der Prävention oder Aufdeckung von Betrug.“ (siehe Anhang 12).

Externe zusätzliche Prüfungsgremien

Als externe „zweite“ Prüfungsgremien können falls bei den Zwisten vorhanden, die Abteilung der internen Revision und auch die gesetzlich verankerte, unabhängige Bundesbeschaffung GmbH (BBG) dienen. (Begründungen siehe vorgegangene Kapitel)

4.5 Interessenskonflikte

Aufgrund der kleinstrukturierten Verwaltung im ESF in Österreich und der dadurch bedingten engen Personalstrukturen bei den Zwisten, ist das Thema Interessenskonflikte nahezu zwangsläufig immanent und daher in der Praxis nicht gänzlich auszuschließen.

Als einen Interessenkonflikt bezeichnet man eine Situation, in der ein Mensch oder eine Institution in einander ausschließenden Verpflichtungen, Bindungen oder Zielen befangen und infolgedessen nicht mehr objektiv ist. (Nähere Erläuterungen zur Definition von Interessenkonflikten siehe im obigen Kapitel 3.1.6.)

In sämtlichen Prozessen der Abwicklung des ESF (Antragsprüfung, Genehmigung, Prüfung von Vorhaben und/oder Vergaben, Bescheinigung, Erstattung ist die vollkommene Unbefangenheit und Objektivität des Fördernehmers sowie sämtlicher involvierter öffentlicher Stellen und Institutionen eine Grundvoraussetzung. Es können jedoch immer wieder Situationen eintreten in denen die volle Unbefangenheit aufgrund persönlicher Interessen (persönliche „private“ Beziehungen, frühere Geschäftsbeziehungen, Nebenbeschäftigung im Unternehmen das einen Förderantrag einreicht) nicht gegeben ist oder zumindest in Zweifel gezogen werden muss. In diesem Fall spricht man von einem Interessenkonflikt.

„Red Flags“ Warnsignale für Interessenskonflikte

Ein Warnsignal („Red Flag“) ist ein Anzeichen für das mögliche Vorliegen eines Interessenkonflikts. Dadurch kann jedoch lediglich ein eventuell vorliegender

Verdachtsmoment für einen Interessenskonflikt begründet werden. Ob tatsächlich ein Interessenskonflikt besteht, muss durch weitere Nachforschungen untersucht werden.

Beispiele für „Red Flags“ (auszugsweise)

- Obwohl ein offenes Verfahren möglich wäre, wird ein nicht offenes Verfahren durchgeführt.
- Die Auswahl- oder Vergabekriterien werden ohne erkennbaren Grund so gewählt, dass ein bestimmtes Unternehmen oder Angebot bevorzugt wird.
- Familienangehörige eines Mitarbeiters des öffentlichen Auftraggebers arbeiten für ein Unternehmen, das ein Angebot einreichen könnte.
- Ungewöhnliches Verhalten eines Mitarbeiters, der darauf besteht, Informationen über das Vergabeverfahren zu erhalten, obwohl er nicht damit befasst ist.
- Die Spezifikationen sind auf das Produkt oder die Dienstleistungen des erfolgreichen Bieters zugeschnitten; möglicherweise enthalten sie sogar ganz spezielle Anforderungen, die nur wenige Bieter erfüllen können.
- Die Menge der zu liefernden Positionen wird reduziert, ohne dass der zu zahlende Betrag entsprechend verringert wird.
- Die Zahl der Arbeitsstunden wird erhöht, ohne dass entsprechend mehr Material eingesetzt wird.
- Im Vertrag werden Angaben zu Qualität und Menge oder zur Spezifizierung von Waren und Dienstleistungen so geändert, dass sie nicht mehr den Ausschreibungsunterlagen (Leistungsbeschreibung, technische Spezifikationen usw.) entsprechen.

Strategie der ESF Verwaltungsbehörde zur Vermeidung und Aufdeckung von Interessenskonflikten

Da das Thema Interessenskonflikte im ESF in Österreich ein sehr vielschichtiges und immanentes Thema ist, ist es extrem wichtig sich für das Auftreten von Interessenskonflikten bzw. auch für das korrekte Vorgehen bei Auftauchen von „Red Flags“ eine sehr effiziente und konkrete Strategie zugrunde zu legen. (Leitlinien zu Interessenskonflikten der ESF VB siehe Anhang 2)

Diese Strategie soll durch folgende konkreten Maßnahmen implementiert und abgesichert werden.

Maßnahmen zur Bekämpfung von Interessenskonflikten

- Sensibilisierung sämtlicher Mitarbeiter im Rahmen der von der Verwaltungsakademie des Bundes angebotenen Schulungen zur Betrugsbekämpfung sowie durch Bekanntmachung mit der Strategie zur Betrugsbekämpfung der ESF Verwaltungsbehörde. „Null Toleranz Politik in der Betrugsbekämpfung.“
 - Sämtliche involvierte Stellen bzw. Organisationen sind grundsätzlich dazu verpflichtet eine Eigenerklärung über das Nicht – Vorliegen eines Interessenskonflikts zu unterzeichnen. Ein Musterblatt für eine solche Eigenerklärung finden Sie im Dokument der ESF VB zum Partnerschaftsprinzip (siehe Anhang 13).

- Der Verdacht eines Interessenskonflikts muss unverzüglich dem Vorgesetzten beziehungsweise der betreffenden Dienststelle gemeldet werden. Ein bestehender Interessenskonflikt ist per se nicht illegal, sondern nur jener, welcher nicht gemeldet wurde.
- Der betroffene Mitarbeiter ist unverzüglich und mit sofortiger Wirkung vom jeweiligen Prozess auszuschließen und seine Vertretung zu veranlassen.
- Das betreffende Verfahren (der Arbeitsprozess) muss eventuell ganz oder teilweise annulliert und neu aufgerollt werden.
- Sollte der Austausch eines Mitarbeiters aufgrund entsprechender kleinerer Personalstrukturen nicht möglich sein, ist im betroffenen Arbeitsprozess absolute Transparenz zu gewährleisten, der Beitrag des betroffenen Mitarbeiters muss dementsprechend exakt abgegrenzt werden und jede Entscheidungsfindung hat ausreichend und nachvollziehbar dokumentiert zu werden, um jederzeit nachprüfbar zu sein. (z.B. durch entsprechende zusätzliche Aktenvermerke und /oder exakte Tätigkeitsberichte sowie Protokolle)
- Verständigung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde falls im Rahmen des Interessenskonflikts durch den betroffenen Mitarbeiter, strafrechtlich relevante Handlungen gesetzt worden sein könnten.

Die hier taxativ aufgezählten Maßnahmen können mögliche Interessenskonflikte nicht völlig beseitigen. Sie können jedoch aus Sicht der ESF Verwaltungsbehörde, falls alle Mitarbeiter dementsprechend für dieses Thema sensibilisiert werden, dazu beitragen, dass falls Interessenskonflikte auftreten, möglichst rasche und effiziente Gegenmaßnahmen gesetzt werden können, ohne massive negative Auswirkungen für den Wirkungsbereich der Verwaltungsbehörde befürchten zu müssen.

4.6 Korrektur von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten

Jede Unregelmäßigkeit und somit auch Betrugsfälle oder Betrugsverdacht, muss durch die Zwisten vierteljährlich in seitens der ESF Verwaltungsbehörde erstellten Meldeformularen (Excel Sheets) erfasst werden. Die Meldeformulare werden anschließend seitens der Zwist an die ESF Verwaltungsbehörde übermittelt (Stichtage für die Übermittlung jeweils 10.2., 10.5., 10.8. und 10.11.).

In diesen Meldeformularen muss seitens der Zwist auch angegeben werden, ob bzw. wann (mit welchem Zahlungsantrag) die finanzielle Korrektur der Unregelmäßigkeit bzw. des Betrugsfalls in der ESF ATMOS Datenbank vorgenommen wurde. Die Vornahme der erforderlichen Finanzkorrektur in der ESF ATMOS Datenbank, wird für jede Meldung von der ESF Verwaltungsbehörde auf ihre Nachvollziehbarkeit überprüft. Wurde die finanzielle Korrektur zum Zeitpunkt der Meldung noch nicht vorgenommen, wird die Zwist seitens der ESF Verwaltungsbehörde angewiesen, die Korrektur mit dem nächstfolgenden Zahlungsantrag vorzunehmen.

Nach eingehender Prüfung der seitens der Zwisten übermittelten Fälle von Unregelmäßigkeiten und/oder Betrugsfällen, durch die ESF Verwaltungsbehörde, werden sämtliche Meldungen anschließend per ELAK aktenmäßig erfasst und durch die ESF Verwaltungsbehörde an die ESF Prüfbehörde übermittelt.

Somit kann sichergestellt werden, dass jede finanzielle Korrektur, welche aufgrund einer Unregelmäßigkeit oder eines Betrugsfalls erforderlich ist, seitens der ZWIST auch in der ESF ATMOS Datenbank entsprechend vorgenommen wird bzw. deren Überprüfung auch nachvollziehbar dokumentiert ist.

Jene Meldungen, welche die „Meldeschwelle“ von Euro 10.000,- ESF Anteil überschreiten, werden seitens der Prüfbehörde im „Irregularity Monitoring System“ (IMS) erfasst. Alle übrigen Meldungen werden seitens der ESF Prüfbehörde in Evidenz gehalten.

Näheres dazu im Leitfaden zu Unregelmäßigkeiten und Wiedereinzahlung für die ESF Förderperiode 2014 – 2020 Einheitliche Meldeverfahren zur Verfolgung von Betrugsfällen oder Betrugsverdacht

Der vierte Eckpfeiler der Strategie zur Betrugsbekämpfung sind einheitliche Meldeverfahren für die ESF Verwaltungsbehörde sowie alle ZWIST und sonstigen im ESF involvierten Stellen. Um eine Kooperation der Behörden in Österreich in Bezug auf Betrugsbekämpfung zu vereinfachen, wurde auf Initiative der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WkStA) ein zentrales und einheitliches Meldesystem für Betrugs- oder Korruptionsfälle beziehungsweise deren Verdacht eingerichtet. (Dokument zur näheren Erläuterung des Systems siehe Anhang 21)

4.7 Kommunikationsmöglichkeit der Behörden mit dem Hinweisgeber bei Wahrung der Anonymität

Dieses Whistleblowing System ermöglicht der Staatsanwaltschaft mit einem anonymen Hinweisgeber, über einen „Postkasten“ (E – Mail Postfach), im Tool zu kommunizieren. Dem Whistleblower (Hinweisgeber) bleibt es im Zuge des Vorgangs selbst überlassen, ob er seine Identität preis gibt oder weiterhin anonym bleibt. Eine Rückverfolgung der IP Adresse des Hinweisgebers ist nicht möglich. Die Behörden können dadurch beim Hinweisgeber nachfragen stellen, dies soll dazu dienen die vom Hinweisgeber übermittelten Information weiter zu verifizieren und zu bewerten.

Der elektronische Meldeprozess kann über einen direkten Link auf der Startseite der Homepage des Bundesministeriums für Justiz zur Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft aufgerufen werden.

Verlinkung der ESF Homepage auf die WkStA

Das Hinweisgebersystem soll für sämtliche Stellen im ESF durch einen Link auf der ESF Homepage zur Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft zugänglich gemacht werden.

Meldungen zu folgenden Tatbeständen sind über das Hinweisgebersystem unter anderem möglich (Beispiele):

Korruption

Vorteilsannahme zur Beeinflussung (§306 StGB), Vorteilszuwendung zur Beeinflussung (§ 307b StGB), verbotene Intervention (§ 308 StGB), Geschenkannahme und Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten (§ 309 StGB)

Wirtschaftskriminalität

schwerer oder gewerbsmäßig schwerer Betrug (§§ 147, 148 StGB), Untreue (§ 153 StGB), Förderungsmisbrauch (§ 153b StGB), wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Vergabeverfahren (§ 168b StGB)

Finanzstrafsachen

Abgabenhinterziehung (§ 33 FinStrG), Abgabebetrag (§ 37 FinStrG), Abgabebetrag (§ 39 FinStrG)

Sozialbetrug

Beispiele: (betrügerisches Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen und

Zuschlägen nach dem Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (§ 153d StGB)

Organisierte Schwarzarbeit (§153e StGB)

Finanz und Kapitalmarktdelikte

Vergehen nach dem Aktiengesetz, GmbH-Gesetz

Geldwäscherei

Geldwäscherei (§ 165 StGB)

(Quelle: Dokument über die Errichtung eines Hinweisgebersystems bei der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption siehe Anhang 22 sowie Fibel zum Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz siehe Anhang 3)

4.8 Vorgaben der ESF Verwaltungsbehörde an die Zwischengeschalteten Stellen

Durchführung des Self – Assessment – Tools zur Risikobewertung

Jede ZWIST muss für ihren eigenen Wirkungsbereich ein Selbstbewertungsteam zur Risikobewertung zusammenstellen und anschließend in diesem Team das Self – Assessment – Tool (siehe Anhang 11) zur Risikobewertung durchführen. (nähere Erläuterungen dazu siehe im Kapitel „Betrugsbekämpfung in der Förderperiode 2014 – 2020“) Die im Self – Assessment – Tool vorgegebenen Kontrollmaßnahmen sind nicht bindend und können von der jeweiligen ZWIST auch angepasst oder verändert werden. Das von der ESF Verwaltungsbehörde für ihren eigenen Wirkungsbereich befüllte Tool wird den ZWISTen im Anhang 11 (inkl. einiger Erläuterung im Doc-Format, siehe Anhang 11a) zur Verfügung gestellt. Für etwaige Fragen zur Risikobewertung im Self – Assessment – steht die ESF Verwaltungsbehörde gerne zur Verfügung.

5 Anhang

5.1 Relevante Dokumente für die Umsetzung der Strategischen Ziele zur Betrugsbekämpfung

5.1.1 Prävention und Sensibilisierung

- Verhaltenskodex für den Öffentlichen Dienst in Österreich „Die Verantwortung liegt bei mir“ (Anhang 1)
- Leitlinien zur Betrugsbekämpfung der ESF Verwaltungsbehörde (Anhang 2)
- Das ABC der Antikorrusion (Anhang 3)
- Fibel zum Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 (Anhang 4)
- Skriptum zur Grundausbildung „Der öffentliche Dienst“ (Anhang 5)
- Der Kampf der EU gegen Betrug und Korruption (Ein Blick hinter die Kulissen von OLAF) (Anhang 6)

5.1.2 Transparenz und interne Kontrollsysteme zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten sowie Betrugsfällen oder Betrugsverdacht

- Dokument „Verfahren und Kriterien zur Auswahl von Projekten im Rahmen des ESF-Programms (Anhang 7)
- OP Beschäftigung Österreich 2014 – 2020“ (Anhang 8)
- Dokument der zuschussfähigen Kosten (Anhang 9)
- Handbuch zur First Level Control (FLC Handbuch) der Verwaltungsbehörde (Anhang 10)
- Self – Assessment – Tool zur Risikobewertung (Anhang 11) und dazugehörige Erläuterungen der VB (Anhang 11a)
- Handbuch die Rolle der Prüfer der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Aufdeckung von Betrug (Anhang 12)
- Dokument der ESF Verwaltungsbehörde zum Partnerschaftsprinzip (Anhang 13)
- Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe aus 2014 (Anhang 14)
- Neuerungen durch BVerG Novelle 2012 (Anhang 15)
- Neuerungen durch BVerG Novelle 2016 (Anhang 15a)
- Dokument Verfahrensabläufe nach dem BVerG 2006 (Anhang 16)
- Dokument Fristen nach dem BVerG 2006 (Übersicht zu Fristen bei Vergaben) (Anhang 17)
- Allgemeine Vertragsbedingungen der Republik Österreich (AVB) (Anhang 18)
- Allgemeine Vertragsbestimmungen für IT Dienstleistungen und Projektabwicklung (AVB IT) (Anhang 19, Anhang 19a, Anhang 19b)
- Arbeits und sozialrechtliche Bestimmungen (Anhang 20)

5.1.3 Korrektur von Unregelmäßigkeiten sowie Betrugsfällen oder Betrugsverdacht

- Leitfaden zu Unregelmäßigkeiten und Wiedereinziehungen (Rückforderungen) 2014 – 2020 (Anhang 21)

5.1.4 Einheitliche Meldeverfahren zur Verfolgung von Unregelmäßigkeiten sowie Betrugsfällen oder Betrugsverdacht

- Dokument über die Errichtung eines Hinweisgebersystems bei der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (Anhang 22)

- Vorgangsweise bei Betrugsverdacht (Anhang 23)