



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

 Bundesministerium
Arbeit, Soziales, Gesundheit
und Konsumentenschutz

Strategie zur Betrugsbekämpfung

Der ESF Verwaltungsbehörde in Österreich
für die Förderperiode 2014 - 2020

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	4
Rechtsgrundlagen.....	4
Ziel der Strategie zur Betrugsbekämpfung.....	5
Aufbau der nationalen Strategie	6
1. Prävention	7
1.1 Allgemein.....	7
1.2. Bewusstseinsbildung	7
1.3. Transparenz	8
1.3.1. Prozessvorgaben	8
1.3.2. Vier-Augen-Prinzip.....	9
1.3.3. Datenbank	9
1.3.4. Anwendung von Checklisten	10
2. Aufdeckung und Meldung	10
2.1. Interessenskonflikte	10
2.2. Aufdeckung auf Behörden und Personenebene	13
2.3. Verwaltungsüberprüfungen (FLC) und Vor-Ort-Kontrollen.....	13
Vor-Ort-Kontrollen	14
2.4. Systemüberprüfungen durch die ESF Prüfbehörde.....	14
2.5. Whistleblowing und Meldung von Missständen	15
3. Korrektur	17
3.1. Systemkorrekturen.....	17
3.2. Finanzkorrekturen	18
4. Verfolgung.....	19
4.1. Risikomanagement der VB	20
4.2. Aufsichtskontrollen der VB.....	20
4.3. Begleitprozess bei URM.....	20
4.4. Regelmäßige Wiederholungen zur Durchführung des SAT	21
4.5. Anpassung der Strategie	21
5. Anwendung der Strategie zur Betrugsbekämpfung in den 4 größten Risikofaktoren (zentralen Prozessen) im ESF Österreich 2014-2020.....	22
5.1. Auswahl der Antragssteller	22
5.2. Durchführung und Überprüfung (von Vorhaben)	23
5.3. Bescheinigung und Zahlung.....	24
5.4. (Direkt)vergaben.....	24

Anhänge..... 25

Einleitung

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. Zuschussfähige 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 €) und zusätzliche 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.

Rechtsgrundlagen

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.”

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

Nationale Gesetzliche Grundlagen

- Vertragsbedienstetengesetz 1948
- Beamten Dienstrechtsgesetz 1979
- Gesetz über die Einrichtung einer Bundesbeschaffung GmbH (BBG)
- Bundesvergabegesetz 2018
- Rechnungshofgesetz 1948
- Bundesbeschaffung GmbH Gesetz (BBG Gesetz) 2001
- Strafgesetzbuch 1974
- Allgemeine Rahmenrichtlinien des Bundes 2014 (ARR)

Ziel der Strategie zur Betrugsbekämpfung

Die Europäische Kommission hat sich in der neuen Förderperiode 2014 – 2020 das Ziel gesetzt, das 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.

Aus Sicht der ESF VB, ist ein solches System durch die im Rahmen der Betrugsbekämpfung umzusetzenden Maßnahmen im ESF in Österreich gegeben.

Dies soll durch die gegenständliche Strategie für sämtliche im ESF in Österreich involvierten Stellen und deren Mitarbeiter/innen dokumentiert werden.

Die gegenständliche Strategie zur Betrugsbekämpfung, orientiert sich an jenen Maßnahmen und Inhalten, die auch im „Verwaltungs- und Kontrollsystem“ (VKS) für die ESF Förderperiode 2014 – 2020 dokumentiert sind. In den einzelnen Kapiteln der Strategie wird daher seitens der ESF VB, stellenweise auf die entsprechenden jeweiligen Kapitel verwiesen.

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

Aufbau der nationalen Strategie

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 „Themenfelder“ der Betrugsbekämpfung in Österreich darstellen.

Die ESF Verwaltungsbehörde hat sich dazu entschlossen, im Rahmen der vorliegenden Strategie „chronologisch“ vorzugehen. In diesem Sinne sollen anhand der vier ausgemachten „Felder“ zur Betrugsbekämpfung wie „Prävention“, „Aufdeckung“, „Korrektur“ sowie „Verfolgung“, welche als Kapitel in der vorliegenden Strategie gewählt wurden, durch ein „Top Down“ Prinzip die seitens der ESF Verwaltungsbehörde umgesetzten Maßnahmen in den einzelnen Bereichen erörtert werden.

Hierzu erfolgt zum jeweiligen Kapitel immer eine kurze allgemeine „Einführung“, in weiterer Folge werden dann anhand der jeweiligen „Unterkapitel“ wie z.B. Bewusstseinsbildung, Interessenskonflikt, Verwaltungsprüfungen, Finanzkorrekturen, Risikomanagement, Whistleblowing, URM, etc die einzelnen Maßnahmen beziehungsweise die Vorgangsweise der ESF VB, im Rahmen der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen erläutert werden.

Durch den chronologischen Aufbau der Strategie soll die Vorgangsweise seitens der ESF VB im Rahmen der Betrugsbekämpfung klar und verständlich erläutert werden und somit für alle involvierten Stellen auch nachvollziehbar und überprüfbar sein. Vom Beginn durch die „Prävention“ bis zum „Ende“ im Rahmen der „Verfolgung“ von Betrug soll dadurch ein „roter Faden“ im Rahmen der Strategie zur Betrugsbekämpfung ersichtlich sein. Damit wird nicht zuletzt ein antizipatives, strukturiertes und effizientes System der Betrugsbekämpfung gewährleistet.

Im letzten Kapitel wird die Anwendung der Strategie zur Betrugsbekämpfung in den vier größten Risikofaktoren (zentralen Prozessen) im ESF Österreich 2014-2020 beschrieben.

1. Prävention

1.1 Allgemein

Aufgrund der Vielschichtigkeit an möglichen Betrugsrisiken 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.

1.2. Bewusstseinsbildung

Im Rahmen der Betrugsprävention steht vor allem die Schaffung des Bewusstseins für eine Null Toleranzpolitik gegenüber Betrug und die Sensibilisierung aller Mitarbeiter/innen der Verwaltungsbehörde bzw. der Zwisten 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.

Verhaltenskodex für den Öffentlichen Dienst 2012

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

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 jede/r Mitarbeiter/in 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.

Seminar Dienstrecht im Rahmen der Grundausbildung im Öffentlichen Dienst

Jede/r neu eingestellte Mitarbeiter/in 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.)

1.3. Transparenz

Im Rahmen der Betrugsbekämpfung im ESF ist es aus Sicht der ESF Verwaltungsbehörde von entscheidender Bedeutung ein größtmögliches Maß an Transparenz in sämtlichen Prozessen zu gewährleisten, um die Vorgangsweise sämtlicher involvierte Stellen plausibel und nachvollziehbar darzulegen. Durch ein größtmögliches Maß an Transparenz soll nicht zuletzt das Risiko von möglichen Betrugsfällen im Rahmen der Abwicklung des ESF bereits „präventiv“ minimiert werden. Die erforderliche Transparenz wird durch ein breites Spektrum an umzusetzenden Maßnahmen gewährleistet. Die im ESF in Österreich hinsichtlich Transparenz umgesetzten Maßnahmen sollen nachfolgend erläutert werden.

1.3.1. Prozessvorgaben

Im Vergleich zur Strukturfondsperiode 2007 – 2013 wurde zwar nicht die Struktur, sehr wohl aber die Prozesse des ESF stärker zentralisiert organisiert. Dies ist zum einen auf die von der Verwaltungsbehörde bereitgestellte Monitoringdatenbank zurückzuführen, die die Prozesse zur Vorhabenauswahl, den Verwaltungsprüfungen sowie dem Prüfpfad strukturiert vorgibt und damit im ESF in Österreich eine standardisierte Vorgangsweise sicherstellt. (vgl. Kapitel „Datenbank“)

Darüber hinaus haben sich die Verwaltungsbehörde und elf der Zwisten auf die Beauftragung einer zentralen FLC geeinigt.

Die Abwicklung der zentralen FLC erfolgt seitens der Buchhaltungsagentur des Bundes. (BHAG)

Die BHAG muss nach den verbindlichen Vorgaben, der ESF VB, welche im FLC Handbuch (Anhang 23 im VKS) festgelegt sind vorgehen. Im Rahmen der FLC wird u.a. die Förderfähigkeit der eingereichten Projektkosten geprüft. Welche Kosten als förderfähig gelten und welche davon ausgeschlossen sind, ist im Dokument der „zuschussfähigen Kosten“ (Anhang 25 im VKS) seitens der ESF Verwaltungsbehörde festgeschrieben. Dadurch kann u.a. sichergestellt werden, dass die Vorgangsweise der BHAG im Rahmen der zentralen FLC für alle weiteren involvierten Stellen nachvollziehbar und überprüfbar und damit transparent ist, da sie mit den Vorgaben der ESF Verwaltungsbehörde übereinstimmen muss.

Weiters ist der gesamte Abwicklungsprozess im ESF in Österreich durch die im VKS beschriebenen Abläufe lückenlos, detailliert und nachvollziehbar vorgegeben. Durch die Vorgaben im VKS für sämtliche Bereiche im ESF kann ein größtmögliches Maß an Transparenz gewährleistet werden.

Die im VKS beschriebenen Verfahrensweisen müssen von sämtlichen involvierten Stellen zwingend eingehalten werden. Diese Prozessvorgaben schließen selbstredend auch sämtliche Prüfungshandlungen mit ein. Wird ein durch das VKS vorgegebener Prozessschritt nicht eingehalten und damit seitens einer ZWIST/VB/BB/PB oder Begünstigten nicht ordnungsgemäß abgewickelt, kommt es zwangsläufig zu Kürzungen oder dem gänzlichen Verlust und/oder Ausschluss von Zuwendungen aus dem ESF für das betroffene Vorhaben und/oder den Begünstigten.

Durch die zwingend vorgeschriebene Dokumentation sowie die erforderliche Nachvollziehbarkeit sämtlicher Abwicklungsschritte und das durchgängige Vier Augen Prinzip kann auch praktisch

ausgeschlossen werden, dass gewisse Prozessvorgaben wissentlich und vorsätzlich nicht eingehalten werden um, damit durch betrügerische Handlungen Zuwendungen aus dem ESF zu erlangen. (vgl. VKS Kapitel „Prozessvorgaben“)

1.3.2. Vier-Augen-Prinzip

Das klassische Instrument zur Umsetzung der erforderlichen Transparenz ist natürlich das „Vier Augen Prinzip“. Dieses Vier Augen Prinzip wird auch im ESF gelebt.

Im Rahmen des gesamten Abwicklungsprozesses im ESF in Österreich ist durch die im VKS vorgegebenen Verfahrensweisen ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip und/oder Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet.

Sämtliche erforderlichen Prozessschritte angefangen von der Vorhabenauswahl und dem Bewertungsprozess, die Abwicklung von Vergaben bis hin zur Bescheinigung seitens der Bescheinigungsbehörde beziehungsweise der Erstellung von Zahlungsanträgen und deren Übermittlung an die EK haben zwingend im Vier-Augen-Prinzip zu erfolgen.

Dies umfasst selbstredend sämtliche Prüfungshandlungen wie FLC, Vor-Ort-Kontrollen, Unregelmäßigkeitsmeldungen oder Aufsichtsprüfungen, sowie auch die Rechnungslegung. (vgl. VKS 2014 – 2020)

Das Vier-Augen-Prinzip ist im ESF in Österreich damit „allumfassend“.

Durch ein durchgängiges zwingend vorgegebenes Vier-Augen-Prinzip wird aus Sicht der ESF VB, ein entscheidender Beitrag dazu geleistet, um durch ein Mehr an Transparenz das Risiko für betrügerische Handlungen weiter zu minimieren.

1.3.3. Datenbank

Alle im ESF involvierten Stellen (Ausnahme: Zwist S IV; Verwendung BeFit) haben zur Erfassung des gesamten Abwicklungsprozesses im ESF in Österreich eine einheitliche Monitoringdatenbank zu verwenden.

Die Datenbank besteht aus zwei Teilen – ZWIMOS und ATMOS. ZWIMOS ist das VORSYSTEM, in dem grundsätzlich alle Projektdaten seitens der ZWIST bzw. der Projektträger eingegeben werden. ATMOS ist die allgemeine Meldedatenbank, die ebenfalls ein Modul für den Zahlungsantrag und die Rechnungslegung, sowie für die Verwaltung von Rückforderungen (Wiedereinzahlungen und Streichungen) aufweist.

Durch die Verwendung der Monitoringdatenbank ist der gesamte Abwicklungsprozess von der Projektvorbereitung bzw. dem Projektstart bis zum Projektende Abschluss einheitlich nach standardisierten Verfahren, welche im VKS festgelegt sind, seitens der ZWIST elektronisch zu erfassen und damit zu dokumentieren. Dadurch, dass in der Monitoringdatenbank jeder „Schritt“ bzw. jede Phase im Rahmen der Abwicklung eines Vorhabens nachvollziehbar sein muss, ist das Risiko etwaiger betrügerischer Handlungen als minimal anzusehen. (Vgl. VKS Kapitel 2.2.3.2 „Elektronische Datenerfassung“)

1.3.4. Anwendung von Checklisten

Im Rahmen des Abwicklungsprozesses im ESF ist es erforderlich, dass sämtliche Prozesse einheitlich und standardisiert nach den durch das VKS festgelegten Verfahrensweisen erfolgen. Auf die einzelnen erforderlichen Prüfungshandlungen, die seitens der involvierten Stellen zu setzen sind (Verwaltungsprüfung, Systemprüfung, URM, etc), wird insbesondere in den folgenden Kapiteln noch näher eingegangen.

Für sämtliche dieser durchzuführenden Prüfungshandlungen wurden seitens der ESF VB „Checklisten“ erstellt. Diese „Checklisten“ gewährleisten letztlich größtmögliche Transparenz im Rahmen der im ESF erforderlichen Prüfungshandlungen und damit auch im Abwicklungsprozess selbst.

Bei den Checklisten handelt es sich um vorgegebene, standardisierte Prüfpfade („Prüfungsschecklisten“) welche die im Rahmen der Durchführung einer Prüfung gesetzten Handlungen für alle beteiligten nachvollziehbar und nachweisbar bzw. überprüfbar machen. Damit kann auch gewährleistet werden, dass die im Rahmen einer Prüfungshandlung gesetzten Prüfschritte klar und eindeutig nach einem festgeschriebenen Schema dokumentiert werden.

Die Anwendung dieser standardisierten Checklisten ist z.B. im Rahmen von Verwaltungsprüfungen (FLC), bei Vor- Ort Kontrollen und auch Desk Prüfungen sowie im Rahmen der Befüllung bzw. der Kontrolle der übermittelten URM zwingend erforderlich.

Im Rahmen der Vorhabenauswahl wurde zusätzlich eine „Checkliste“ zur Prüfung der operationellen, technischen und administrativen Leistungsfähigkeit des Begünstigten bzw. des Vorhabens erstellt.

Darüber hinaus existiert zusätzlich auch eine Checkliste für „Beihilfen“ dadurch erfolgt eine Überprüfung, ob es sich beim betreffenden Vorhaben um eine „Beihilfe“ handelt.

Durch die verpflichtende Anwendung der oben genannten „Checklisten“ ist eine zusätzliche Absicherung gegen Betrug gegeben, da es dadurch keine „willkürlichen“ Feststellungen im Rahmen von Prüfungshandlungen geben kann. Sämtliche getroffenen Feststellungen und/oder nicht erfüllte Vorgaben müssen anhand der angewandten Checkliste nachvollziehbar sein und einheitlich dokumentiert werden. (vgl. VKS Kapitel „Checklisten“)

2. Aufdeckung und Meldung

2.1. Interessenskonflikte

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

Als 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 Interessenskonflikten siehe im Kapitel Begriffsverzeichnis ESF)

In sämtlichen Prozessen der Abwicklung des ESF (Auswahlprozess, Genehmigung, Prüfung von Vorhaben und/oder Vergaben, Bescheinigung und Zahlung) 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 Interessenskonflikt.

„Red Flags“ Warnsignale für Interessenskonflikte

Ein Warnsignal („Red Flag“) ist ein Anzeichen für das mögliche Vorliegen eines Interessenskonflikts. 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/r Mitarbeiters/in des öffentlichen Auftraggebers arbeiten für ein Unternehmen, das ein Angebot einreichen könnte.
- Ungewöhnliches Verhalten eines/r Mitarbeiters/in, der/die darauf besteht, Informationen über das Vergabeverfahren zu erhalten, obwohl er/sie 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. Diese Strategie soll im ESF in Österreich durch folgende konkreten Maßnahmen implementiert und abgesichert werden.

Maßnahmen zur Bekämpfung von Interessenskonflikten

- • Sensibilisierung sämtlicher Mitarbeiter/innen im Rahmen der von der Verwaltungsakademie des Bundes angebotenen Schulungen zur Betrugsbekämpfung sowie durch Bekanntmachung mit der Strategie zur Betrugsbekämpfung der ESF Verwaltungsbehörde. Dies ist gleichbedeutend mit der „Null Toleranz Politik“ für Betrug im ESF in Österreich. 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.
- 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/die betroffene Mitarbeiter/in 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/r Mitarbeiters/in aufgrund entsprechender kleinerer Personalstrukturen nicht möglich sein, ist im betroffenen Arbeitsprozess absolute Transparenz zu gewährleisten, der Beitrag des/r betroffenen Mitarbeiters/in 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/die betroffene/n Mitarbeiter/in, 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/innen 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. (vgl. VKS Anhang 5 „Leitlinien zur Betrugsbekämpfung und Interessenskonflikten im ESF“)

2.2. Aufdeckung auf Behörden und Personenebene

Durch die gesetzten Maßnahmen im Bereich der Prävention wie Sensibilisierung und das notwendige Maß an Transparenz sollen mögliche betrügerische Handlungen im Rahmen des ESF bereits im „Keim“ erstickt werden. Dennoch bleibt ein Risiko für das Auftreten von Betrugsfällen immer bestehen. Insofern ist es seitens der ESF Verwaltungsbehörde sehr wichtig, im Rahmen der Abwicklung des ESF, standardisierte Prozesse zu implementieren und damit die Möglichkeit zur Aufdeckung von Betrugsfällen zu schaffen.

Die Aufdeckung von Betrugsfällen kann im ESF in Österreich auf zwei Ebenen erfolgen. Einerseits auf Behördenebene durch die durchzuführenden Verwaltungsprüfungen und/oder Systemprüfungen, andererseits natürlich auch auf Personenebene, indem durch das Whistleblowingsystem der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (extern) und/oder durch die Möglichkeit zur Meldung von Missständen (intern), auch Einzelpersonen die Möglichkeit haben Betrugsfälle zu melden und damit einen Beitrag zur Aufdeckung zu leisten.

2.3. Verwaltungsüberprüfungen (FLC) und Vor-Ort-Kontrollen

In der Strukturfondsperiode 2014 – 2020 werden die Überprüfungen gem. Art. 125 Abs. 4 bis 7 der VO 1303/2013 (First Level Control – in Folge: FLC) durch Verwaltungsprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Die Durchführung der FLC wird von der Verwaltungsbehörde zentral an einen externen Dienstleister, die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) vergeben. (vgl. Kapitel „Prozessvorgaben“)

Die Grundlage für die Durchführung von Verwaltungsprüfungen (FLC) bildet das seitens der ESF Verwaltungsbehörde erstellte FLC Handbuch. Dieses FLC Handbuch ist von allen involvierten Stellen anzuwenden.

Die Abwicklung der FLC hat genau nach den Vorgaben, die im FLC-Handbuch erläutert sind, zu erfolgen. 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.

Das FLC-Handbuch regelt hierbei insbesondere:

- Prüfungsumfang und Prüfungstiefe der Verwaltungsprüfungen
- Prüfpfad
- Vorgehen bei Feststellungen
- Prüfungsprozess für die unterschiedlichen Vorhabensformen (Projekte und Vergaben)

Die Durchführung der FLC erfolgt im Abrechnungstool der Monitoringdatenbank, wobei ZWIMOS zur operativen Durchführung der FLC und ATMOS zur Berichtslegung an die ZWIST verwendet wird. (Vgl. „VKS Kapitel zur FLC“)

Vor-Ort-Kontrollen

Zur weiteren Steigerung der Effizienz erfolgen sogenannte Vor-Ort-Kontrollen bei Projektträgern. Da durch die Abwicklung der FLC in der Monitoringdatenbank selbst nicht alle Aspekte eines Vorhabens überprüft werden können sind zusätzliche Vor-Ort-Kontrollen seitens der ZWIST als auch der FLC zwingend erforderlich.

Vor-Ort-Kontrollen dienen vor allem dazu, zu überprüfen, ob:

- das Vorhaben tatsächlich durchgeführt wird,
- die Erbringung der Dienstleistung gemäß Vertrag erbracht wird

Zudem sollen Vor-Ort-Kontrollen gewährleisten:

- den Fortschritt der Vorhabensumsetzung zu beurteilen und
- die Einhaltung der EU-Vorschriften für Bekanntmachungen zu kontrollieren.

Die Verfahrensweise bezüglich der Vor-Ort-Kontrollen ist ebenso im FLC-Handbuch geregelt.

Kürzungen 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 und dies auch in der Monitoringdatenbank entsprechend zu erfassen ist.

Gleichzeitig wird dadurch auch gewährleistet, dass nur jene Kosten abgerechnet werden, welche im Projektzusammenhang stehen und auch tatsächlich angefallen sind. (Vgl. VKS Kapitel 2.2.3.6. „Verfahren zur Überprüfung von Vorhaben“)

2.4. Systemüberprüfungen durch die ESF Prüfbehörde

Im Unterschied zu den Verwaltungsprüfungen durch die FLC, wird durch Systemprüfungen gemäß Artikel 127 der VO 1303/2013 die Effizienz der Verwaltungs- und Kontrollsystems beurteilt. Systemprüfungen erfolgen seitens der ESF Prüfbehörde bzw. einem externen Dienstleister.

Im Rahmen von Systemprüfungen wird seitens der ESF Prüfbehörde kontrolliert, ob das „System“ ordnungsgemäß funktioniert, d.h. ob die Umsetzung dementsprechend der im VKS beschriebenen Verfahrensweisen erfolgt und ob die Systeme geeignet sind, die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Erfüllung der festgelegten Aufgaben und die Vollständigkeit und Genauigkeit beispielsweise in Hinblick auf die Rechnungslegung im ESF entsprechend zu gewährleisten.

Ebenso wird dadurch garantiert, dass Systemänderungen im VKS immer auch dementsprechend klar und nachvollziehbar dokumentiert werden müssen.

Es wird durch Systemprüfungen also überprüft, ob die Umsetzung der Abwicklung des ESF in Österreich anhand der im Verwaltungs- und Kontrollsystem festgelegten Abläufe und Verfahrensweisen auch tatsächlich korrekt erfolgt.

Durch die Durchführung von einerseits Verwaltungsprüfungen durch die FLC und andererseits Systemprüfungen durch die ESF Prüfbehörde wird sowohl die Durchführung von Vorhaben als auch die Funktionsweise des Gesamtsystems überprüft. Insofern ist durch diese Vorgangsweise die Ordnungsmäßigkeit des Abwicklungsprozesses im ESF in zweifacher Hinsicht gewährleistet und damit kann das Risiko etwaiger betrügerischer Handlungen minimiert werden.

2.5. Whistleblowing und Meldung von Missständen

Whistleblowing

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 (Whistleblowing) für Betrugs- oder Korruptionsfälle beziehungsweise deren Verdacht eingerichtet.

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.

Das Hinweisgebersystem ist für sämtliche Stellen im ESF durch einen Link auf der ESF Homepage zur Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft abrufbar.

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), Geschenkkannahme 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

Abgabehinterziehung (§ 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)

Sollte über das Whistleblowing System der Wirtschafts-und Korruptionsstaatsanwaltschaft eine anonyme Meldung von Betrug oder Betrugsverdacht im Wirkungsbereich der ESF Verwaltungsbehörde eingehen, dann muss die ESF Verwaltungsbehörde über etwaige Ermittlung in Kenntnis gesetzt werden.

Meldung von Missständen

Erfolgt die Meldung eines Betrugsverdachts hingegen durch die MitarbeiterIn der Verwaltungsbehörde selbst, ist durch die gesetzlichen Regelungen (siehe Vertragsbedienstetengesetz 1948 und Beamten Dienstrechtsgesetz 1979) in Bezug auf MitarbeiterInnen des Bundes sichergestellt, dass die entsprechende MitarbeiterIn keine negativen Konsequenzen zu erwarten hat und von der Hierarchie geschützt wird.

Erfolgt die Aufdeckung von Missständen durch eine/n externe/n Mitarbeiter/in der Verwaltungsbehörde (=RMB) werden analog die Regelungen des BMASGK angewendet.

Erfolgt die Aufdeckung der Missstände ggf. **vor den nachfolgenden Kontrollen**, hat die Verwaltungsbehörde für sich und alle Zwisten im VKS festgelegt, wie bei dem Verdacht auf Betrug vorzugehen ist.

Damit ist es für die ESF Verwaltungsbehörde möglich in ihrem Wirkungsbereich schnellstmöglich die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, wie z.B. die Einstellung von Zahlungen an den Begünstigten und/oder die Übermittlung einer Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft.

Es ist also de facto auszuschließen, dass Betrugsfälle und/oder Missstände auftreten, über die die ESF Verwaltungsbehörde nicht oder nicht zeitgerecht informiert wird.

Die Vorgangsweise der ESF Verwaltungsbehörde im Rahmen der Meldung von Missständen und/oder Betrugsfälle ist im VKS Kapitel 2.1.4. „Vorbeugemaßnahmen gegen Betrug“ detailliert beschrieben. Aus diesem Grund wird in der gegenständlichen Strategie auf eine detaillierte Erläuterung der gesetzten Maßnahmen verzichtet.

3. Korrektur

Für den Fall, dass tatsächlich Mängel im Rahmen der Abwicklung des ESF aufgedeckt werden und/oder Betrugsfälle bzw. Unregelmäßigkeiten auftreten, müssen natürlich entsprechende Korrekturmaßnahmen gesetzt werden, sei es durch die Zwisten oder die ESF Verwaltungsbehörde selbst. Die Vornahme von Korrekturen in solchen Fällen kann wie auch schon die „Aufdeckung“ auf zwei unterschiedlichen Ebenen erfolgen, die jedoch in der Regel auch in einander greifen. Es handelt sich hierbei um die sogenannten „Systemkorrekturen“ oder um die „Finanzkorrekturen“.

3.1. Systemkorrekturen

Im Rahmen von Systemprüfungen seitens der ESF Prüfbehörde bzw. eines externen Dienstleisters, wird die Funktionsweise des „Systems“, also der Abwicklungsprozess im ESF geprüft. Im Falle der Feststellung eines Fehlers (Mangels) spricht man von einem „systemischen Fehler“. Ein systemischer Fehler ist ein immer wiederkehrender, also durchgängiger Fehler im durch das VKS festgeschriebenen Abwicklungsprozess.

Systemische Fehler bedeuten also eine Schwäche im System, also einen Mangel im Verwaltungs- und Kontrollsystem, einen nicht durchgängigen Prüfpfad oder mangelhafte Prozessbeschreibungen im VKS beziehungsweise einer ggf. mangelhaften Dokumentation der einzelnen Prozessschritte und

damit einer mangelhaften Nachvollziehbarkeit des Abwicklungsprozesses. (vgl. Kapitel „Systemprüfungen“)

Systemische Fehler ziehen in der Regel aber auch finanzielle Auswirkungen nach sich, die dann durch Finanzkorrekturen zu erfassen sind (siehe folgendes Kapitel). In diesem Fall greifen dann Systemkorrekturen und Finanzkorrekturen ineinander. Eine Systemkorrektur hat jedoch nicht per se zwingend auch eine Finanzkorrektur zur Folge. Zum Beispiel führt die Feststellung der Missachtung von Publizitätsvorschriften nicht per se auch zu einer Finanzkorrektur.

Die Feststellung von systemischen Fehlern seitens der Prüfbehörde hat natürlich entsprechende Korrekturen zur Folge.

Nach Übermittlung eines Prüfberichtsentswurfs durch die Prüfbehörde an die geprüfte Stelle (Zwist) hat die Zwist die Möglichkeit in einem sogenannten **„kontradiktorischen Verfahren“**, ihrerseits eine Stellungnahme zu den durch die Prüfbehörde getroffenen Feststellungen abzugeben.

Diese Stellungnahme wird anschließend erneut der Prüfbehörde bzw. deren externen Dienstleistern übermittelt, die dann den endgültigen Endbericht erstellt.

In weiterer Folge sind die getroffenen Feststellung seitens der Zwist im „System“ zu korrigieren. Dies hat Änderungen im Abwicklungsprozess und damit in den im VKS festgelegten Verfahrensweisen (Vorgaben) und Abläufen zur Folge. Es erfolgt also eine entsprechende „Systemkorrektur“.

Dadurch, dass bei jeder involvierten Stelle eine Systemprüfung vorgesehen ist, kann gewährleistet werden, dass etwaige Mängel im Abwicklungsprozess des ESF, sollten diese durch die Prüfung aufgedeckt werden, auch umgehend behoben werden. Das Risiko von Betrug durch bewusste nicht Einhaltung des vorgeschriebenen Abwicklungsprozesses bzw. der erforderlichen Verfahrensweisen und damit die ggf. bewusste Anerkennung fehlerhafter, falscher oder unrichtiger Unterlagen oder nicht förderfähiger Ausgaben, ist damit nahezu ausgeschlossen.

Darüber hinaus ist durch den oben kurz beschriebenen Abwicklungsprozess des „kontradiktorischen Verfahrens“ einerseits sichergestellt, dass die Nachvollziehbarkeit von erforderlichen Systemkorrekturen durch hinreichende Dokumentation in einem Prüfbericht (Endbericht) gegeben sein muss. Außerdem kann es durch das kontradiktorische Verfahren auch zu keinen betrügerischen Handlungen in Form von „willkürlichen“ Feststellungen seitens der ESF Prüfbehörde und/oder einem externen Dienstleister kommen.

3.2. Finanzkorrekturen

Kommt es im Zuge etwaiger Prüfungshandlungen seitens der ESF Prüfbehörde, der EK, des ÖRH oder EURH, der ESF VB oder auch der Zwist selbst zu einer Feststellung mit finanziellen Auswirkungen, sprich notwendige Korrekturen, durch Feststellung von ungerechtfertigten Ausgaben seitens der prüfenden Stelle, handelt es sich hierbei um „Finanzkorrekturen“.

Nach dem Ende des **„kontradiktorischen Verfahrens“** (siehe Kapitel „Systemkorrekturen“) sind die entsprechenden Korrekturen (Ausgabenkürzungen) seitens der Zwist in ESF ATMOS zu erfassen

Nach Vorliegen von Prüfberichten (Endberichten) müssen die entsprechenden einzugebenden Daten (Kürzung der Ausgaben, ggf. Erfassung der Rückforderungen und Rückzahlungen) aus dem jeweiligen finalen Prüfbericht– spätestens bis zum nächsten Zahlungsantrag bzw. fristgerecht vor Erstellung der Rechnungslegung – seitens der Zwist in der ESF Datenbank erfasst werden. (vgl. Leitfaden zu URM 2014 – 2020, Anhang 32 im VKS)

Ob die Erfassung der Korrekturen fristgerecht (mit dem nächstfolgenden Zahlungsantrag) und ordnungsgemäß (Finanzkorrektur in der Höhe der im Prüfbericht getroffenen Feststellungen) erfolgt ist, wird seitens der ESF Verwaltungsbehörde (u.a. auch im Rahmen vom Begleitprozess zu URM) überprüft.

Die um die erforderlichen Korrekturen berichtigten Ausgaben sind seitens der Zwist im ZA an die ESF Verwaltungsbehörde zu melden.

Die ESF Verwaltungsbehörde übermittelt dann die entsprechenden Daten im ZA an die Bescheinigungsbehörde, welche ihrerseits die Übereinstimmung der Informationen in den Prüfberichten mit jenen in der ESF-Datenbank anlässlich der Erstellung von Zahlungsanträgen nochmals überprüft. Damit werden dann die Ausgaben „bescheinigt“ und seitens der BB an die EK gemeldet. (vgl. VKS Kapitel 3 „Bescheinigungsbehörde“)

Durch diese Vorgangsweise erfolgt eine mehrfache Überprüfung der Korrektheit und Ordnungsmäßigkeit der vorgenommenen Finanzkorrekturen, einerseits durch die Zwist selbst, da ja die Ausgaben von dieser in der Monitoringdatenbank erfasst werden müssen, sowie auch durch die ESF Verwaltungsbehörde und in letzter „Instanz“ im Rahmen der Bescheinigung seitens der Bescheinigungsbehörde.

Durch diese „mehrfache Prüfschleife“ im Rahmen der Erfassung von Finanzkorrekturen kann die Korrektheit der vorgenommenen Korrekturen sichergestellt werden, zudem ist dadurch auch gewährleistet, dass nur jene Ausgaben an die EK gemeldet werden, die seitens des Begünstigten auch tatsächlich abgerechnet wurden, also tatsächlich angefallen sind und auch im Projektzusammenhang stehen.

Das Risiko, das durch betrügerische Handlungen Kosten erstattet werden, die nicht förderfähig sind oder nicht korrekt abgerechnet wurden, weil z.B. eine Korrektur wissentlich nicht oder nicht Ordnungsgemäß erfasst wurde, kann damit minimiert werden.

4. Verfolgung

Der „letzte“ wichtige Baustein zu einer erfolgreichen Strategie zur Betrugsbekämpfung ist die Verfolgung der festgestellten Betrugsfälle und/oder Unregelmäßigkeiten. Auch Hinsichtlich der Verfolgung muss zwischen zwei unterschiedlichen Herangehensweisen im Rahmen der Maßnahmen die im ESF in Österreich umgesetzt werden, unterschieden werden. Wobei Verfolgung in diesem Zusammenhang zumeist als „Überwachungsfunktion“ seitens der ESF VB und/oder der Zwist zu verstehen ist.

Zum einen erfolgt praktisch eine ständige Begleitung des „Gesamtsystems“ durch das Risikomanagement der VB, im Sinne einer ganzheitlichen Überwachung seitens der VB um

schnellstmöglich auf etwaige aufgetretenen Fehler oder Schwächen, der im VKS implementierten Maßnahmen reagieren zu können. (vgl. folgendes Kapitel „Risikomanagement“) Dies wird nicht zuletzt ergänzt durch die regelmäßige Wiederholung der Befüllung des Self-Assessment-Tools und auch falls nötig einer Anpassung der gegenständlichen Strategie zur Betrugsbekämpfung selbst.

Weiters übt die ESF Verwaltungsbehörde durch den Begleitprozess im Rahmen der URM sowie durch die Aufsichtskontrollen welche seitens der VB erfolgen, auch eine Überwachungsfunktion und damit eine Weiterverfolgung, über die konkret beziehungsweise punktuell aufgetretenen Fälle von Betrug und/oder Unregelmäßigkeiten aus.

Somit ist eine allumfassende „Verfolgung“ im Rahmen der Betrugsbekämpfung, durch ständige „Begleitung“ seitens der ESF Verwaltungsbehörde sichergestellt.

4.1. Risikomanagement der VB

Das Risikomanagement wird zentral in der Verwaltungsbehörde geführt. Nachdem die VB die Gesamtverantwortung für die Programmumsetzung hat, ist es zugleich eines ihrer wichtigsten Anliegen, als Hauptinformationsstelle zu fungieren. Durch den laufenden Kontakt mit den ZWISTEN und allen weiteren Beteiligten des ESF wird die Informationsweitergabe gewährleistet.

Eine detaillierte Beschreibung der Verfahrensweise der ESF Verwaltungsbehörde im Rahmen des Risikomanagements findet sich im VKS Kapitel 2.2.2.2. „Risikomanagement“)

4.2. Aufsichtskontrollen der VB

Die Verwaltungsbehörde hat in ihrer Grundsatzvereinbarung mit den ZWISTEN und über das VKS Teile ihrer gemäß Verordnung vorgesehenen Aufgaben an die ZWISTEN ausgelagert. Um ihrer Aufsichtspflicht über die ZWISTEN in Bezug auf die übertragenen Tätigkeiten nachzukommen, erstellt die VB eine Aufsichtsprüfstrategie.

Eine detaillierte Erläuterung der Vorgangsweise der ESF Verwaltungsbehörde im Rahmen der Aufsichtskontrollen findet sich im VKS Kapitel 2.2.3.3.5. „Aufsichtsprüfstrategie“)

4.3. Begleitprozess bei URM

Gemäß der Gemeinschaftsregelung haben die Mitgliedstaaten alle Unregelmäßigkeiten zu melden, die **Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung** (Definition siehe Kapitel Begriffsverzeichnis ESF) gewesen sind.

Eine detaillierte, umfassende Erläuterung zum Abwicklungsprozess sowie zum „Begleitprozess im Rahmen von URM findet sich im Anhang 32 zum VKS. Hierbei handelt es sich um den seitens der ESF Verwaltungsbehörde erstellten „Leitfaden zu URM und Wiedereinziehungen“ 2014 – 2020“.

Durch diesen ständigen Begleitprozess, vor allem im Rahmen von etwaigen Folgemeldungen zu URM, ist die ESF Verwaltungsbehörde über sämtliche laufenden Verfahren zu URM von den Zwisten informiert und es kann damit praktisch ausgeschlossen werden, dass es zu etwaigen betrügerischen Handlungen, zum Beispiel durch die bewusste Unterlassung der Meldung einer URM seitens der ZWIST kommt, da ja sämtliche Prüfberichte und damit die getroffenen Feststellungen auch der ESF VB übermittelt werden müssen und dadurch erfolgt auch ein „Abgleich“ mit den an die ESF VB gemeldeten URM.

4.4. Regelmäßige Wiederholungen zur Durchführung des SAT

Jede ZWIST muss für ihren eigenen Wirkungsbereich ein Selbstbewertungsteam zur Risikobewertung zusammenstellen und anschließend in diesem Team das von der EK entworfene sogenannte „Self – Assessment – Tool“ (SAT) zur Risikobewertung durchführen.

Die im Self – Assessment – Tool vorgegebenen Kontrollmaßnahmen sind nicht bindend und können von der jeweiligen ZWIST für Ihren eigenen Wirkungsbereich und natürlich auch von der Verwaltungsbehörde (für ihren Wirkungsbereich) angepasst und verändert werden.

Durch dieses Tool ist es der ESF Verwaltungsbehörde sowie auch jeder ZWIST möglich 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, umgesetzten Kontrollmaßnahmen ein „Nettorisiko“ ermittelt werden. Anschließend müssen falls nötig, neue Kontrollmaßnahmen gesetzt werden, um das Betrugsrisiko auf ein tolerierbares, verbleibendes „Restrisiko“ zu senken. (vgl. „VKS Kapitel zum Self-Assessment-Tool“)

Diese Risikobewertung muss seitens jeder ZWIST und auch der ESF VB, in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch **alle zwei Jahre vorgenommen werden**. Das seitens der VB befüllte Self-Assessment-Tool sowie das dazugehörige Erläuterungsdokument findet sich im Anhang 6 und Anhang 42 zum VKS. (vgl. Leitfaden der EK zur Bewertung des Betrugsrisikos).

Dieses Self-Assessment-Tool bietet der ESF VB und den Zwisten die Möglichkeit, die Anfälligkeit für bestimmte Betrugsrisiken in ihrem Wirkungsbereich konkret zu bewerten und zu analysieren und auch falls erforderlich entsprechende konkrete, „neue Maßnahmen“ zur Verminderung des Betrugsrisikos zu setzen. Nicht zuletzt dadurch, dass eine Anpassung der gesetzten Maßnahmen seitens der ZWIST/VB im Tool möglich ist, bietet dieses Tool eine weitere sinnvolle und effiziente Maßnahme im Rahmen der Betrugsbekämpfung.

4.5. Anpassung der Strategie

Diese seitens der ESF VB erstellte „Strategie zur Betrugsbekämpfung“ ist grundsätzlich als „lebendes Dokument“ zu sehen und wird falls erforderlich, im Sinne von neu implementierten Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Verwaltungs- und Kontrollsystem, oder einer etwaigen Änderung in der

Umsetzung bzw. in der Verfahrensweise zur Umsetzung der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung, auch in regelmäßigen Abständen dementsprechenden Anpassungen unterliegen.

Sollte es zu einer Änderung in der gegenständlichen Strategie kommen, werden selbstverständlich, sämtliche involvierte Stellen, seitens der ESF VB darüber informiert werden und Ihnen ein entsprechend aktualisiertes Dokument der „Strategie zur Betrugsbekämpfung“ zur Verfügung gestellt werden.

Die aktualisierte Strategie wird dann auch seitens der ESF VB auf der ESF Homepage www.esf.at veröffentlicht werden.

5. Anwendung der Strategie zur Betrugsbekämpfung in den 4 größten Risikofaktoren (zentralen Prozessen) im ESF Österreich 2014-2020

Im Rahmen der Abwicklung des ESF existieren die vier folgenden zentralen (Abwicklungs-)Prozesse.

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

Diese Prozesse wurden demnach auch im „Self-Assessment-Tool“ seitens der EK als „Risikoparameter“ festgelegt.

Dies bedeutet, dass aus Sicht der EK die genannten zentralen Prozesse auch die größten Risikofaktoren darstellen.

Auch aus Sicht der ESF Verwaltungsbehörde stellen die oben genannten zentralen Prozesse die größten Risikofaktoren im ESF in Österreich dar.

In den folgenden Kapiteln werden Maßnahmen erläutert, die im Rahmen der vier identifizierten „Risikoparameter“ zur Betrugsbekämpfung vor allem hinsichtlich der größtmöglichen Transparenz, seitens der ESF Verwaltungsbehörde gesetzt werden.

5.1. Auswahl der Antragssteller

Im Sinne der größtmöglichen Transparenz werden sämtliche Calls und Ausschreibungen (Vergaben) 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.

Anhand des Dokuments der Auswahlkriterien (s. Anhang 10 VKS), welches seitens der ESF VB erstellt wurde, ist detailliert beschrieben, welche Kriterien ein Vorhaben erfüllen muss um Zuwendungen aus dem ESF erhalten zu können. Werden diese Kriterien wie zum Beispiel die Zielgruppe, der

Durchführungszeitraum oder ggf. die Gewerbeberechtigung des Begünstigten, in Bezug auf das Vorhaben selbst oder in Bezug auf den Begünstigten nicht erfüllt, sind Zuwendungen aus dem ESF ausgeschlossen. Insofern erfolgt im Rahmen der „Auswahlkriterien“ eine „Selektion“ sowohl in Bezug auf die Vorhaben als auch die Begünstigten.

Eine Ausführliche Beschreibung der Vorgangsweise im Rahmen des Bewertungsprozess von Projektanträgen findet sich im Anhang 9 zum VKS dem Leitfaden zur Umsetzung

Vor Genehmigung eines Projekts ist zudem der sogenannte „Ex Ante Check“ im Arachne Tool von der Zwist durchzuführen. Die Verfahrensweise für den „Arachne Check“ ist im „Arachne Leitfaden der ESF Verwaltungsbehörde geregelt. (siehe Anhang 3 zum VKS) Dieser Leitfaden wurde auch sämtlichen Zwisten zur Verfügung gestellt.

Hierbei erfolgt eine Überprüfung der Finanzdaten (wie z.B. Gesamtvermögen, Eigenkapitalquote, Gewinnspanne, Umsatz, Konkursrisiko, Verkaufsrisiko) des Trägers seitens der Zwist. (vgl. Arachne Leitfaden 2014 – 2020)

Aus Sicht der ESF Verwaltungsbehörde stellt dieser „Arachne Check“ eine zusätzliche „Absicherung“ zur Vermeidung von betrügerischen Handlungen dar, da ein solcher Check das theoretische „Risikopotenzial“ eines Projektträgers zeigt.

Durch die gesetzten Maßnahmen sieht die ESF Verwaltungsbehörde ein größtmögliches Maß an Transparenz gegeben.

5.2. Durchführung und Überprüfung (von Vorhaben)

Wie in der gegenständlichen Strategie zur Betrugsbekämpfung seitens der ESF Verwaltungsbehörde erläutert wurde, ist die Betrugsbekämpfung ein allumfassendes, immerwährendes Themenfeld, das in sämtlichen Bereichen des ESF von zentraler Bedeutung ist.

Dieser Risikoparameter „Durchführung und Überprüfung“ geht aus Sicht der ESF Verwaltungsbehörde in den bereits oben beschriebenen und den weiteren noch folgenden Kapiteln der gegenständlichen Strategie auf.

Im Rahmen der Prävention, Aufdeckung auf Behörden und Personenebene, Korrektur und Verfolgung werden die im Rahmen der Abwicklung des ESF gesetzten Maßnahmen ausführlich und detailliert beschrieben.

Sämtliche der gesetzten Maßnahmen umfassen mittelbar (z.B. die Prävention) oder unmittelbar das Thema „Durchführung und Überprüfung“ (von Vorhaben) und stellen damit selbstredend Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Rahmen der Durchführung und Überprüfung von Vorhaben dar.

Deshalb ist aus Sicht der ESF Verwaltungsbehörde nicht erforderlich in diesem Kapitel zusätzlich näher auf die in der gegenständlichen Strategie erläuterten Maßnahmen einzugehen. Eine detaillierte Erläuterung der gesetzten Maßnahmen und Verfahrensweisen findet sich im VKS 2.2.3.6. „Verfahren für die Überprüfung von Vorhaben“

5.3. Bescheinigung und Zahlung

Dieser Risikofaktor Bescheinigung und Zahlung liegt primär im Wirkungsbereich der Bescheinigungsbehörde im BMASGK. Die Abteilung VI/A/EBE im BMASGK fungiert als Bescheinigungsbehörde und nimmt dementsprechend deren Aufgaben wahr.

Die Vorgaben und Verfahrensweisen zum Bescheinigungsprozess sind im VKS Kapitel 3 „Bescheinigungsbehörde“ detailliert und umfassend dargestellt.

5.4. (Direkt)vergaben

(Direkt)vergaben gelten insofern als „klassisches Beispiel“ mit einem hohen (Betrugs)risikofaktor, weil Vergabeverfahren theoretisch relativ leicht beeinflusst und damit manipuliert werden können, z.B. durch einen bestehenden Interessenskonflikt, der dazu führt, dass vorsätzlich und vorab Informationen seitens der ZWist/VB an einen Förderwerber weitergegeben werden.

Die gesetzliche Grundlage im Rahmen der Vergabeverfahren bildet das BVerG 2018.

Vergaben durch die ESF Verwaltungsbehörde erfolgen gemäß Rundschreiben des BMASGK (siehe Anhang 38 zum VKS).

Der Abwicklungsprozess von Vergabeverfahren bei den einzelnen Zwisten ist im jeweiligen VKS Teil detailliert erläutert.

Anhänge

Begriffsverzeichnis ESF

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.

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.

Erste amtliche oder gerichtliche Feststellung

Als erste amtliche oder gerichtliche Feststellung einer Unregelmäßigkeit wird laut Artikel 2 (b) der Delegierten VO 2015/1970 die schriftliche Bewertung einer zuständigen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde definiert¹⁾, in der diese anhand konkreter Tatsachen zu dem Schluss kommt, dass eine Unregelmäßigkeit vorliegt, auch wenn dieser Schluss aufgrund des weiteren Verlaufs des Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens möglicherweise revidiert oder zurückgezogen werden muss.

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.

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.“

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.

Interessenkonflikt

„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 eines 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.).

(Quelle: OLAF-Dokument Aufdeckung gefälschter Unterlagen)