

Informationsvermerk zu Betrugsindikatoren für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds

Diese Arbeitsunterlage wurde von den Dienststellen der Kommission erstellt. Ausgehend vom geltenden Gemeinschaftsrecht bietet sie öffentlichen Verwaltungen, praktischen Anwendern, Begünstigten und möglichen Begünstigten sowie sonstigen mit der Überwachung, Kontrolle oder Durchführung der Kohäsionspolitik befassten Stellen fachliche Informationen zur richtigen Auslegung und Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Die Kommissionsdienststellen erläutern und interpretieren hierin die genannten Vorschriften, um die Durchführung operativer Programme zu erleichtern und bewährte Verfahrensweisen zu fördern. Dieser Informationsvermerk lässt jedoch die Auslegung des nationalen Rechts, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz sowie die laufende Entscheidungspraxis der Kommission unberührt.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	3
1.1.	Hintergrund	3
1.2.	Gemeinsame Betrugsbekämpfungsstrategie	4
2.	BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	5
2.1.	Definition der Unregelmäßigkeit	5
2.2.	Betrugsdefinition im Vertrag	6
2.3.	Betrugsarten	6
3.	DIE GRÜNDE HINTER DEM BETRUG	7
4.	VERANTWORTUNGEN FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG UND -ERMITTLUNG.....	8
4.1.	Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden („Verwaltung“).....	8
4.2.	Prüfbehörden (und andere Prüfarbeiten ausführende Prüfstellen).....	9
5.	EMPFEHLUNGEN FÜR DIE VERWENDUNG DIESES INFORMATIONSVERMERKS	9

Anhang 1	Vertrags- und Beschaffungsbetrugsdelikte und -indikatoren
Anhang 2	Betrugsdelikte und -indikatoren bei Beratungsdienstleistungen
Anhang 3	Verfahren bei der Meldung von Betrugsfällen an OLAF

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Gemäß Artikel 274 EG-Vertrag führt die Kommission den Haushalt gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in eigener Verantwortung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

Gemäß Artikel 280 bekämpfen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen.

Überdies sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 53 b Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften¹, dafür verantwortlich, Unregelmäßigkeiten und Betrug bei der geteilten Mittelverteilung vorzubeugen. Gemäß den Rechtsvorschriften für die geteilte Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft grundsätzlich für die Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen verantwortlich, die den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen, und müssen überprüfen, ob die Systeme wirksam funktionieren. Hierzu führen benannte Stellen Prüfungen durch, um Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzubeugen, aufzudecken und zu korrigieren.² Im Falle von Unregelmäßigkeiten oder Betrugsverdacht ist die Kommission gemäß den Meldeverfahren in den Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und Nr. 1831/94 der Kommission betreffend Unregelmäßigkeiten bei Fällen im Programmplanungszeitraum 2000-2006 und entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 (Artikel 27-36) bei Fällen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu informieren.

Ungeachtet der Tatsache, ob die Unregelmäßigkeit unbeabsichtigt oder vorsätzlich (Betrug) begangen wurde, muss die betroffene Ausgabe von der Kofinanzierung durch den Gemeinschaftshaushalt ausgeschlossen werden.

Dieser Informationsvermerk enthält eine Aufstellung von Betrugsdelikten und entsprechenden Betrugsindikatoren, die im Bereich der Strukturmaßnahmen relevant sein und dazu dienen können, die Mitgliedstaaten für Betrugsrisiken zu

¹ ABl. L 248 vom 16.9.2001.

² Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, ABl. L 210 vom 31.7.2006, und Abschnitt 4 (Artikel 27-36) der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, ABl. L 371, 27.12.2006.

sensibilisieren , so dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Sinne einer effektiveren Betrugsbekämpfung und -aufdeckung gestärkt werden können.³

1.2. Gemeinsame Betrugsbekämpfungsstrategie

Der Informationsvermerk ist eine der Maßnahmen, die aus einer 2008 angelaufenen breiteren Initiative hervorgegangen sind: Die GD Regionalpolitik und die GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit haben mit Unterstützung durch OLAF eine gemeinsame Betrugsbekämpfungsstrategie (Joint Fraud Prevention Strategy, JFPS) entwickelt, die eine Reihe von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen enthält. Ziel dieser Initiative ist es, für Betrugsrisiken bei der geteilten Mittelverwaltung zu sensibilisieren und Leitlinien und aktive Instrumente für die Betrugsbekämpfung bereitzustellen.

Allgemein soll den Behörden, die die Strukturfonds in den Mitgliedstaaten verwalten, den Sachbearbeitern in der Kommission und den Prüfern in der Kommission und den Mitgliedstaaten ab 2009 ein „Paket“ zu verschiedenen Aspekten im Zusammenhang mit Betrug an die Hand gegeben werden.

Die JFPS hat insbesondere folgende strategische Ziele:

- Verstärkung der Bewertung des Betrugsrisikos;
- **Einführung aktiver Leitlinien zur Betrugsermittlung für die Mitgliedstaaten;**
- bessere Unterstützung der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung und -aufdeckung;
- stärkere Sensibilisierung für Betrugsrisiken in der GD Regionalpolitik und der GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit;

³ Die Kommission veröffentlicht jedes Jahr einen Jahresbericht über die Betrugsbekämpfung in der Gemeinschaft (z. B. für 2007: *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften – Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2007* [SEK(2008)2300] [SEK(2008)2301], der einen statistischen Anhang zu Unregelmäßigkeiten, Betrugsverdacht und Betrug enthält. Im Bereich der Strukturmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 2000-2006 gaben die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Berichte über Unregelmäßigkeiten an die Kommission gemäß den geltenden Berichtserstattungsvorschriften an, dass es sich bei 12 bis 15 % der Unregelmäßigkeiten um einen „Betrugsverdacht“ handle. Auf Basis dieser Schätzung betrafen Betrugsverdachtsmeldungen 2007 0,37 % der Mittel. Da diese Zahlen vorläufig sind, sollten sie mit angemessener Vorsicht behandelt werden, da nur die zuständige Justizbehörde einen Betrugsverdacht als Betrugsfall einstufen kann.

- stärkere Sensibilisierung für Betrugsrisiken in den Mitgliedstaaten.

Da eines der strategischen Ziele in der JFPS lautet, proaktive Leitlinien für die Betrugsaufdeckung zu liefern, die wiederum zur Betrugsvorbeugung beitragen können, hat die Kommission diesen Informationsvermerk zu Betrugsindikatoren erarbeitet, damit die Mitgliedstaaten besser für Betrugsrisiken und Betrugsindikatoren sensibilisiert werden.

Die Anhänge 1 und 2 dieses Informationsvermerks umfassen eine Aufstellung allgemein anerkannter üblicher und häufig wiederkehrender Betrugsdelikte bei der Auftragsvergabe und im öffentlichen Beschaffungswesen sowie bei Arbeitskosten und Beratungsdiensten nebst zugehörigen Betrugsindikatoren⁴.

In Anhang 3 dieses Informationsvermerks sind die Verfahren für die Betrugsmeldung an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zusammengefasst.

2. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

2.1. Definition der Unregelmäßigkeit

Für die Zwecke der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ist der Begriff der Unregelmäßigkeit sehr weit gefasst und deckt sowohl vorsätzliche als auch nichtvorsätzliche von Wirtschaftsteilnehmern begangene Unregelmäßigkeiten ab.

In Artikel 1(2) der Verordnung (EG) Nr. 2988/95⁵ wird „**Unregelmäßigkeit**“ definiert als:

„Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers[...], die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“⁶

⁴ Ein bedeutender Teil der Informationen stammt aus dem Leitfaden zum Vertrags- und Beschaffungsbetrug der Certified Fraud Examiners (ACFE) aus dem Jahre 2008. Dieser Leitfaden beruht auf weltweiten Ermittlungen in Betrugsfällen und bekannten Betrugsdelikten. Siehe www.acfe.com.

⁵ ABl. Nr. L 312, 23.12.1995, S. 1.

⁶ Zum Zwecke der Strukturfonds wurde in Artikel 1a der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 eine angepasste Begriffsbestimmung dargelegt: „Unregelmäßigkeit“: jeder Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die dadurch einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften bewirkt hat oder haben würde, dass ihm eine ungerechtfertigte Ausgabe angelastet werden muss oder müsste“. Die gleiche Definition wird in Artikel 2 (7) der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für

2.2. Betrugsdefinition im Vertrag

Das Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften⁷ 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.*

Somit ist es das Element der vorsätzlichen Täuschung, durch die sich der Betrug von dem allgemeineren Begriff „Unregelmäßigkeit“ unterscheidet.

Gemäß Artikel 3 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 sind seit 2006 die Mitgliedstaaten, wenn sie Unregelmäßigkeiten an die Kommission melden, angehalten, zu benennen, ob diese Unregelmäßigkeiten „**Betrugsverdacht**“⁸ beinhalten.

2.3. Betrugsarten

Es wird empfohlen, jede Betrugsartenklassifizierung auf die spezifischen Umstände und das Umfeld zuzuschneiden, in denen eine Organisation tätig ist.

Die Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)⁹ verwendet eine spezifische Klassifizierung, die die Betrugsarten aufführt, auf die eine Organisation stoßen könnte.

regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds für die Periode 2007-2013 dargelegt.

⁷ ABl. C 316 vom. 27.11.1995, S. 49.

⁸ Artikel 1a Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 definiert „Betrugsverdacht“ als „Unregelmäßigkeit, aufgrund derer in dem betreffenden Mitgliedstaat ein amtliches und/oder gerichtliches Verfahren eingeleitet wird, mit dem Ziel, festzustellen, ob ein vorsätzliches Verhalten, wie z. B. Betrug, vorliegt“ Diese Definition wird im Artikel 27 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 übernommen.

⁹ Siehe „*Managing the Business Risk of Fraud – A Practical Guide*“ (*Management des Unternehmensrisikos Betrug – ein Praxisleitfaden*), the Institute of Internal Auditors, the American Institute of Certified Public Accountants and the Association of Certified Fraud Examiners, 2008. <http://www.ifa-iaf.be/v1/frontEnd/libraryIfa/index.php?action=detail&id=29>.

Als Ausgangspunkt für eine Organisation, um die für Betrug anfälligen Bereiche zu identifizieren, unterscheidet die ACFE drei Arten von Betrug:

1. Vorsätzliche Manipulation von Finanzabschlüssen (z. B. unzureichend ausgewiesene Einnahmen)
2. Jede Art der unrechtmäßigen Aneignung materieller oder immaterieller Vermögenswerte (z. B. betrügerische Aufwandsersstattungen)
3. Korruption (z. B. Bestechung, Angebotsabsprache, stiller Interessenkonflikt, Veruntreuung)

3. DIE GRÜNDE HINTER DEM BETRUG

Hinter dem Begehen von Betrug stehen drei Elemente, die als das „Betrugsdreieck“ zusammengefasst werden können¹⁰:



Gelegenheit: Selbst wenn eine Person ein Motiv hat, so muss doch auch eine Gelegenheit gegeben sein. Nachlässige interne Kontrollsysteme können Gelegenheiten entstehen lassen (*die angenommene Wahrscheinlichkeit, dass der Betrug nicht entdeckt wird, ist eine entscheidende Erwägung für den Betrüger*). Beispiele für Schwächen in den internen Kontrollsystemen sind Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit:

- Überwachung und Prüfung;
- Aufgabentrennung;
- Genehmigung durch die Führungsebene;
- Systemkontrollen.

Betrugsfälle können außerdem auftreten, wenn keine Kontrollen angewandt werden oder Personen in Autoritätspositionen Möglichkeiten schaffen, bestehende Kontrollen zu umgehen.

¹⁰ Der Begriff des Betrugsdreieck wurde vom Betrugsforscher Dr. Donald R. Cressey geprägt. Siehe „*The Handbook of Fraud Deterrence*“, von Harry Cendrowski, James P. Martin and Louis W. Petro, 2007, S. 41.

Rechtfertigung: Eine Person kann für sich selbst eine Rechtfertigung entwickeln, indem sie ihr Handeln rational zu begründen versucht, also etwa: „Es ist nur fair – das Geld steht mir zu“ oder „Die sind mir was schuldig“. „Ich leihe das Geld nur – Ich werde es zurückzahlen“.

Finanzieller Druck, Anreiz oder Motiv: Der „Notwendigkeit oder Gier“-Faktor. Bloße Gier kann häufig ein starkes Motiv sein. Weiterer Druck kann aus persönlichen finanziellen Problemen oder persönlichen Lasten wie Spiel- oder Drogensucht usw. entstehen.

Das „Durchbrechen des Betrugsdreiecks“¹¹ ist entscheidend für die Betrugsbekämpfung. Von den drei Elementen ist die Gelegenheit dasjenige, das am direktesten von starken internen Kontrollsystemen beeinflusst wird, und es ist daher das Element, das am einfachsten unter Kontrolle zu bringen ist.

4. VERANTWORTUNGEN FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG UND -ERMITTLUNG

4.1. Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden („Verwaltung“)

Unter dem System der gemeinsamen Verwaltung der Strukturfonds sind prinzipiell die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, den Anforderungen der Gemeinschaft entsprechende Verwaltungs- und Kontrollsysteme zum Überprüfen der wirksamen Funktion der Systeme über Prüfungen durch benannte Stellen einzurichten, um Unregelmäßigkeiten und Betrug zu bekämpfen, ermitteln und zu korrigieren.

Die oberste Verantwortung für die Betrugsbekämpfung obliegt zwar der Verwaltung, eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung kann aber von einer Kombination der Anstrengung von Verwaltung und Prüfern abhängen.¹²

Ziel sollte es sein, das Element der Gelegenheit im Betrugsdreieck zu minimieren.

Der wichtigste Mechanismus für die Minimierung von Gelegenheiten ist eine starke interne Kontrolle; dies betrifft insbesondere eine angemessene Überwachung und Kontrolle und Aufgabentrennung.

Die Verwaltung sollte außerdem ausreichende Kenntnis für die Erkennung von Betrugsindikatoren haben und sollte sich der Pflichten zur Meldung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsverdacht gemäß den geltenden Verordnungen bewusst sein.

¹¹ Siehe „*The Handbook of Fraud Deterrence*“ von Harry Cendrowski, James P. Martin und Louis W. Petro, 2007, S. 41.

¹² Siehe „*The Handbook of Fraud Deterrence*“ von Harry Cendrowski, James P. Martin und Louis W. Petro, 2007, S. 29.

Die Mitgliedstaaten müssen auf die korrekte Umsetzung und Verbreitung der Leitlinien zu den Meldepflichten hinsichtlich Unregelmäßigkeiten und Betrugsverdacht wie in den geltenden Verordnungen festgelegt achten.¹³

4.2. Prüfbehörden (und andere Prüfarbeiten ausführende Prüfstellen)

Gemäß IIA-Standard 1210.A2¹⁴ sollte der interne Prüfer (und der externe Prüfer) über ausreichende Kenntnisse zur Erkennung der Betrugsindikatoren verfügen, muss aber nicht die Fachkenntnisse einer Person haben, deren Hauptverantwortung die Ermittlung und Untersuchung von Betrug ist.

In Ausübung der angemessenen professionellen Skepsis¹⁵ sollten Prüfer besonders wachsam für Betrugsmöglichkeiten, wie z. B. Kontrollschwächen in den Kontroll- und Verwaltungssystemen sein. Sofern relevant, wird Prüfern, insbesondere wenn das Verwaltungs- und Kontrollumfeld als gefährdet betrachtet werden kann, empfohlen, bei den Verwaltungsbehörden Anfragen über deren Ansicht bezüglich des Betrugsrisikos zu stellen, um die geltenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu prüfen.

Als Teil sowohl der Systemprüfungen als auch der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und Prüfungen von Vorhaben prüfen die Prüfbehörden, ob die geltenden Mechanismen für die Betrugsbekämpfung angemessen und wirksam sind.

Möglicherweise müssen die Prüfbehörden besonders im Hinblick auf Betrug vor allem im Zusammenhang mit den Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen sowie mit Verträgen und dem öffentlichen Beschaffungswesen wachsam sein (bei der Erörterung, Entwicklung und Durchführung der Prüfung kann der Prüfer den Beschaffungsbereich möglicherweise als hochanfällig für Betrugsrisiken einschätzen).¹⁶

5. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE VERWENDUNG DIESES INFORMATIONSVERMERKS

Es wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten

¹³ Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210, 31.7.2006) und Abschnitt 4 (Artikel 27-36) der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (ABl. L 371, 27.12.2006).

¹⁴ Institute of Internal Auditors, *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*.

¹⁵ International standard on auditing 240: „*Verantwortung des Prüfers ist es, bei einer Prüfung von Finanzabschlüssen Betrug einzubeziehen.*“ Dieser Standard erkennt auch an, dass „das Risiko, materielle Falschangaben aufgrund von Betrug nicht zu entdecken, höher ist als das Risiko, versehentliche Falschangaben nicht zu entdecken, da Betrug komplexe und sorgfältig organisierte Systeme zur Verheimlichung umfassen kann, wie z. B. Fälschung, vorsätzliche Nichtaufzeichnungen von Transaktionen oder vorsätzliche Falschangaben...“

¹⁶ Siehe „Exposure Draft Practice Note to International Standard on Auditing 240 providing additional guidance on public sector issues, point 3“.

1. diesen Informationsvermerk zur Bewusstseinsbildung zur Kenntnis nehmen und ihre weit gehende Verbreitung in allen Strukturfonds verwaltenden Stellen sicherstellen.
2. die in *Anhang 1* und *Anhang 2* gelieferten Informationen zu Betrugsdelikten als bewährte Verfahren nutzen, um die Verfahren im Zusammenhang mit Prüfungen und Genehmigungen von Zahlungsanträgen der Begünstigten zu aktualisieren. Dies könnte beispielsweise durch Einbinden eines Verweises zu diesem Vermerk und/oder irgendeinem der aufgeführten Betrugsdelikte in die Checklisten geschehen, insbesondere in Situationen, in denen die Risikobewertung möglicherweise ein hohes Betrugsrisiko andeutet.
3. Bewusstsein¹⁷ für die Betrugsmeldeverfahren schaffen; so könnten z. B. für die Websites der Verwaltungsstellen und zwischengeschalteter Stellen solche Informationen enthalten (siehe Betrugsmeldeverfahren in *Anhang 3*).
4. sicherstellen, dass Verwaltungsprüfungen angemessen durchgeführt werden, da diese Prüfungen ein wichtiges Werkzeug bei der Betrugsabschreckung und -ermittlung sind. Es wird auf die Leitlinie „*Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007 – 2013 programming period*“¹⁸ hingewiesen.
5. Überkreuzprüfungen von Informationen durchführen, einschließlich Prüfung von Informationen von Dritten, falls ein Betrugsverdacht vorliegt. So kann beispielsweise die Richtigkeit einer von einem Begünstigten vorgelegten Rechnung mithilfe des Erbringers der Leistung selbst überprüft werden, falls nötig durch Prüfen der Buchhaltung und Aufzeichnungen des Dienstleisters vor Ort.

¹⁷ Die meisten Ermittlungen zu Betrugsfällen ergeben sich aus Hinweisen und erhaltenen Berichten. Gebührenfreie Hotlines sind in dieser Hinsicht dienlich.

¹⁸ Endfassung vom 05/06/2008, Dokument COCOF 08/0020/04.

VERTRAGS- UND BESCHAFFUNGSBETRUG

Übliche und häufig wiederkehrende Betrugsdelikte und ihre relevanten Betrugsindikatoren (Alarmzeichen)

Dieser Anhang enthält eine Liste mit sechzehn üblichen und häufig wiederkehrenden Betrugsdelikten im Zusammenhang mit Aufträgen und dem öffentlichen Beschaffungswesen zusammen mit einer Beschreibung der Delikte und ihren relevanten Betrugsindikatoren.

Diese Liste allgemein anerkannter Betrugsdelikte ist nicht vollständig.

Dieser Anhang übernimmt einen Großteil der Struktur und der Inhalte aus den Anweisungen der ACFE¹⁹ für Fachleute im Bereich der Betrugsvermeidung und -aufdeckung.

1. Korruption – Bestechungen und Kickback-Zahlungen

Beschreibung des Delikts:

Bei Bestechungen und Kickback-Zahlungen werden „Sachen von Wert“, die eine Amtshandlung oder eine geschäftliche Entscheidung beeinflussen sollen, übergeben oder empfangen.

Korruptive Zahlungen

Die „Sache von Wert“ muss nicht notwendigerweise finanzieller Art sein und ist es auch häufig nicht (die wahre Natur der Sache ist nicht eindeutig, so dass der Täter bei Bedarf leichter einen Vorwand vorbringen kann). Jeglicher greifbare Vorteil, der mit der Absicht, den Empfänger auf korruptive Weise zu beeinflussen, gegeben oder empfangen wird, kann eine Bestechung darstellen. Beispiele für „Sachen von Wert“, die als Bestechung übergeben und empfangen wurden: Geschenke, deren Wert die von den Organisationen/Unternehmen festgelegte Obergrenze übersteigt, „Darlehen“

¹⁹ Association of Certified Fraud Examiners, www.acfe.com. Insbesondere die Struktur und Inhalte aus der Schulung über Betrugsfälle bei Verträgen und im öffentlichen Beschaffungswesen für Betrugsermittler.

(unabhängig davon, ob sie zurückgezahlt werden oder nicht), Einsatz von Kreditkarten, Überzahlungen (z. B. eine Kaufsumme von 500 000 EUR für eine Wohnung im Wert von 200 000 EUR), kostenlose Nutzung einer Wohnung oder Nutzung gegen einen verminderten Mietzins, kostenlose Nutzung eines geleasteten Fahrzeugs, Barzahlungen, Zahlungen falscher „Gebühren oder Provisionen“ per Scheck oder Überweisung (häufig zu einem vereinbarten Prozentsatz des Auftragswerts und über einen Mittelsmann oder eine *Briefkastenfirma*²⁰, die vom Empfänger eingerichtet wird und bei der der Auftragnehmer oder der Verkäufer verborgene Anteilseigner sind). Die Sachen von Wert werden häufig in der Reihenfolge dieser Aufzählung übergeben, da sich die Parteien zu Beginn meist nicht sicher sind, welche Absichten die jeweils andere Partei verfolgt; außerdem ist der Zahler des Bestechungsgeldes unter Umständen erst nach Auftragserteilung in der Lage, größere Summen zu zahlen.

Nach Auftragserteilung erfolgen die meisten Bestechungen in Form von Kickback-Zahlungen, bei denen der Auftragnehmer einen vereinbarten Prozentsatz jedes eingegangenen Rechnungsbetrags zurückzahlt („Kickback“). Unabhängig von der Art und Weise, in der die Bestechungsgelder gezahlt werden, werden die Preise im Allgemeinen überhöht, oder die Qualität der Waren und Dienstleistungen wird vermindert, um die Kosten der Zahlungen zu decken.

Korruptive Zahlungen ebnet vielen anderen Betrugsarten den Weg, z. B. in Form falscher Rechnungsstellung, Phantomauslagen oder der Nichteinhaltung der Leistungsbeschreibung.

Korruptiver Einfluss

Korruptiver Einfluss bei Aufträgen und beim öffentlichen Beschaffungswesen äußert sich häufig als unvorschriftsmäßige Auswahl, z. B. ungerechtfertigte Beschaffung aus einer einzigen Quelle (beispielsweise in Form mehrerer Zuschläge, die jeweils unter der Wertgrenze für die öffentliche Beschaffung liegen), ungerechtfertigt hohe Preise, übermäßig hohe Kaufmengen, Abnahme minderer Qualität oder auch verzögerte oder ausbleibende Lieferungen.²¹

Betrugsindikatoren:

Der häufigste Indikator für Bestechungen und Kickback-Zahlungen ist die unerklärte Begünstigung eines Auftragnehmers durch einen auftragsvergebenden Arbeitnehmer über einen gewissen Zeitraum hinweg.

Sonstige Alarmzeichen:

- Es besteht eine enge persönliche Beziehung zwischen einem auftragsvergebenden Arbeitnehmer und einem Dienstleister oder Lieferanten statt.

²⁰ Eine Briefkastenfirma ist ein durchaus real existierendes Unternehmen, das jedoch keinerlei Geschäfte tätigt und keine Vermögenswerte besitzt.

²¹ Im Englischen wird dies häufig als „SPQQD-Faktoren“ zusammengefasst (Selection, Price, Quantity, Quality, Delivery: Auswahl, Preis, Menge, Qualität, Erbringung).

- Beim auftragsvergebenden Arbeitnehmer sind unerklärte oder plötzliche Vermögenszuwächse zu verzeichnen.
- Der auftragsvergebende Arbeitnehmer verfolgt heimlich eine außerbetriebliche Tätigkeit.
- In der Branche ist bekannt, dass der Auftragnehmer Kickback-Zahlungen leistet.
- Es erfolgen undokumentierte oder häufige Änderungen an Verträgen, die den Auftragswert erhöhen.
- Der auftragsvergebende Arbeitnehmer lehnt eine Beförderung auf eine Position außerhalb des Beschaffungswesens ab.
- Der auftragsvergebende Arbeitnehmer reicht keine Erklärung über einen Interessenkonflikt ein oder füllt das entsprechende Formular nicht aus.

2. Nicht offengelegter Interessenkonflikt

Beschreibung des Delikts:

Ein Interessenkonflikt entsteht, wenn ein Arbeitnehmer der auftragsvergebenden Organisation ein nicht offengelegtes finanzielles Interesse an einem Auftrag oder einem Auftragnehmer hat. Rechtliche Schritte sind bei einem potenziellen Interessenkonflikt unter Umständen nicht erforderlich, wenn der Arbeitnehmer diesen Konflikt rechtzeitig offenlegt und der Arbeitgeber den Konflikt zur Kenntnis nimmt. Ein Arbeitnehmer kann beispielsweise insgeheim der Eigentümer eines Lieferanten oder Auftragnehmers sein, eine Briefkastenfirma einrichten, unter der er oder sie die Güter zu einem überhöhten Preis ankauft, oder ein nicht offengelegtes Interesse am Verkauf oder an der Verleasung von Gütern haben.

Betrugsindikatoren:

- Es besteht eine unerklärte oder ungewöhnliche Bevorzugung eines bestimmten Auftragnehmers oder Verkäufers.
- Es werden fortgesetzt Arbeiten mit hohen Kosten, niedriger Qualität usw. abgenommen.
- Der auftragsvergebende Arbeitnehmer reicht keine Erklärung über einen Interessenkonflikt ein oder füllt das entsprechende Formular nicht aus.
- Der auftragsvergebende Arbeitnehmer lehnt eine Beförderung auf eine Position außerhalb des Beschaffungswesens ab.
- Der auftragsvergebende Arbeitnehmer scheint Nebengeschäfte zu tätigen.

3. Betrügerisch verabredetes Bieten

Beschreibung des Delikts:

Auftragnehmer in einem bestimmten geografischen Gebiet oder in einer bestimmten Branche sprechen sich ab, mit verschiedenen Varianten des betrügerisch verabredeten Bietens die Mitbewerber auszuschalten und die Preise zu erhöhen.

Ergänzendes Bieten

Ergänzende Angebote, auch als „Schattenangebote“ bezeichnet, sollen nur den Anschein echter Angebote erwecken und nicht den Zuschlag des Auftraggebers erhalten.

Die zusammenarbeitenden Bieter vereinbaren, höhere oder vorsätzlich nicht ordnungsgemäße Angebote abzugeben, um die Auswahl eines bevorzugten Auftragnehmers zu einem überhöhten Preis zu ermöglichen. Der Auftragnehmer, der den Zuschlag erhält, gibt einen prozentualen Anteil seines Mehrerlöses an die unterlegenen Bieter ab, beschäftigt sie als Unterauftragnehmer oder hilft ihnen, andere Aufträge zu hohen Preisen zu erhalten. Ergänzende Angebote können auch von Briefkastenfirmen oder von verbundenen Unternehmen eingereicht werden.

Angebotsunterdrückung

Angebotsabsprachen können nur dann Erfolg haben, wenn die Anzahl der Bieter begrenzt ist und alle Bieter mit der konspirativen Zusammenarbeit einverstanden sind. Wenn ein neuer Bieter (ein sogenannter „Taucher“) oder ein unkooperativer Bieter in den Wettbewerb einsteigt, fällt die Preisüberhöhung ins Auge. Damit dieser Fall nicht eintritt, können die Beteiligten an der Konspiration andere Unternehmen dafür auszahlen, keine Angebote abzugeben, oder sie können auch zu energischeren Mitteln greifen. Die Beteiligten können außerdem die Lieferanten und Unterauftragnehmer dazu zwingen, keine Geschäfte mit unkooperativen Unternehmen zu tätigen, um so ihr Monopol zu schützen.

Angebotsrotation

Die Beteiligten an der Konspiration reichen abwechselnd ergänzende oder gar keine Angebote ein, damit jeder Bieter im Rotationsverfahren einmal als Bieter mit dem niedrigsten Angebot aus dem Wettbewerb hervorgeht. Die Rotation kann nach dem geografischen Gebiet erfolgen (ein Anbieter für Straßenarbeiten erhält alle Aufträge in einem bestimmten Gebiet, ein anderes Unternehmen in einem anderen Gebiet usw.) oder auch nach der Art der auszuführenden Arbeiten, nach dem Zeitaufwand usw.

Marktteilung

Die kooperierenden Unternehmen teilen Märkte oder Produktlinien unter sich auf und vereinbaren dabei, keine Angebote im „Fachgebiet“ der jeweils anderen Anbieter abzugeben oder diese Angebote nur in Form von abgesprochenen Maßnahmen

einzureichen, beispielsweise nur als ergänzende Angebote. In manchen Fällen sind Arbeitnehmer an betrügerisch verabredetem Bieten beteiligt (beispielsweise durch ihr finanzielles Interesse an den „im Wettbewerb“ stehenden Unternehmen), und sie erhalten einen Anteil an den überhöhten Preisen.

Betrugsindikatoren:

- Das Angebot, das den Zuschlag erhält, ist im Vergleich zu den Kostenvoranschlägen, zu den veröffentlichten Preislisten, zu ähnlichen Arbeiten oder Dienstleistungen, zum Branchendurchschnitt und/oder zum angemessenen Marktpreis zu hoch.
- Alle Bieter nennen anhaltend hohe Preise.
- Die Angebotspreise fallen ab, wenn neue Bieter in den Wettbewerb einsteigen.
- Es erfolgt eine Rotation der Zuschlagsempfänger nach Region, Fachbereich oder Art der ausführenden Arbeiten.
- Die unterlegenen Bieter werden als Unterauftragnehmer beschäftigt.
- Die Angebote weisen ein ungewöhnliches Muster auf (Beispiele: die Angebote unterscheiden sich jeweils um genau denselben Prozentsatz, das Zuschlagsangebot liegt knapp unter der Wertgrenze der annehmbaren Preise, die Angebote liegen genau am Richtpreis, sind zu hoch, zu dicht zusammen oder zu weit auseinander, die Angebote sind glatte Zahlen, die Angebote sind unvollständig).
- Es bestehen offensichtliche Verbindungen zwischen den Bietern (z. B. identische Adresse, identische Arbeitnehmer, identische Telefonnummer).
- Der Auftragnehmer nennt Unterauftragnehmer in seinem Angebot, die ebenfalls Gebote für den Hauptauftrag abgeben.
- Kompetente Auftragnehmer geben kein Gebot ab, sondern werden als Unterauftragnehmer beschäftigt, oder ein Bieter mit einem niedrigeren Angebot zieht sein Angebot zurück und lässt sich als Unterauftragnehmer beschäftigen.
- Bestimmte Unternehmen bieten ständig gegeneinander, andere dagegen niemals.
- Die unterlegenen Bieter sind im Internet oder in den Gelben Seiten nicht auffindbar, sie besitzen keine Adresse usw. (mit anderen Worten, die unterlegenen Bieter sind fiktiv).
- Es gibt Schriftwechsel oder andere Hinweise, dass die Auftragnehmer sich gegenseitig über ihre Preise informieren, die Gebiete untereinander aufteilen oder anderweitig informelle Vereinbarungen treffen.
- In den folgenden Sektoren wurde betrügerisch verabredetes Bieten erkannt, das auch für die Strukturfonds von Bedeutung ist: Asphaltarbeiten, Baugewerbe, Baggerarbeiten, elektrische Betriebsmittel, Dachdeckerarbeiten, Abfallentsorgung.

4. Unausgeglichenes Bieten

Beschreibung des Delikts:

Bei diesem Betrugsdelikt übermitteln die auftragsvergebenden Arbeitnehmer einem bevorzugten Bieter nützliche Insider-Informationen, die den anderen Bietern nicht zur Verfügung stehen, beispielsweise den Hinweis, dass eine oder mehrere Positionen in einer Ausschreibung nicht in den Vertrag einfließen werden. (Einige Positionen können auch absichtlich vage oder anspruchsvoll formuliert sein, und der bevorzugte Bieter erhält Anweisungen, wie auf diese Positionen zu antworten ist.) Durch diese Informationen ist die bevorzugte Firma in der Lage, für den oder die nicht vertragsrelevanten Positionen einen äußerst niedrigen Preis vorzusehen und so einen niedrigeren Gesamtpreis als die anderen Bieter anzubieten. Unausgeglichenes Bieten gehört zu den wirkungsvolleren Angebotsabsprachen, weil die Manipulation nicht so offensichtlich ist wie bei anderen verbreiteten Delikten, z. B. bei der unberechtigten Beschaffung aus einer einzigen Quelle.

Betrugsindikatoren:

- Für bestimmte Positionen wird ein unangemessen niedriger Preis angegeben.
- Kurz nach der Auftragsvergabe werden Änderungen übermittelt, mit denen bestimmte Positionen geändert oder ganz gelöscht werden.
- Die Positionen in den Angeboten sind nicht mit den Positionen im eigentlichen Vertrag identisch.
- Der Bieter steht den für die Beschaffung zuständigen Arbeitnehmern nahe oder hat an der Zusammenstellung der Leistungsbeschreibung mitgewirkt.

5. Abgesprochene Leistungsbeschreibung

Beschreibung des Delikts:

Ausschreibungen umfassen eine Leistungsbeschreibung, die genau auf die Qualifikationen eines bestimmten Bieters abgestimmt ist oder die nur von einem einzigen Bieter erfüllt werden kann. Diese Vorgehensweise tritt insbesondere bei IT- und anderen technischen Verträgen häufig auf.

Mithilfe einer zu engen Leistungsbeschreibung ist es möglich, andere kompetente Bieter auszuschließen oder auch die Beschaffung aus einer einzigen Quelle zu rechtfertigen und damit Mitbewerber von vornherein aus dem Rennen zu werfen.

Ein Muster mit einer abgesprochenen Leistungsbeschreibung, die einen bestimmten Auftragnehmer begünstigt, weist auf Korruption hin.

Betrugsindikatoren:

- Nur ein einziger oder nur wenige Bieter antworten auf eine Ausschreibung.
- Die Leistungsbeschreibung und die Produkte oder Dienstleistungen des Anbieters, der den Zuschlag erhält, sind einander ähnlich.
- Es gibt Beschwerden von anderen Bietern.
- Die Leistungsbeschreibung ist deutlich enger oder breiter gefasst als ähnliche Ausschreibungen in der Vergangenheit.
- Die Leistungsbeschreibung ist ungewöhnlich oder unangemessen.
- Ein bestimmter Lieferant erhält sehr häufig den Zuschlag.
- Während des Bietverfahrens kommt es zu persönlichen Kontakten zwischen den auftragsvergebenden Arbeitnehmern und den Bietern.
- Der Käufer definiert eine Position mit dem Markennamen statt mit einer allgemeinen Beschreibung.

6. Durchsickernlassen von Daten aus Angeboten

Beschreibung des Delikts:

Arbeitnehmer, die mit der Auftragsvergabe, der Projektplanung oder der Bewertung der Angebote betraut sind, lassen vertrauliche Informationen durchsickern, um so einem bevorzugten Bieter beim Aufstellen eines technischen oder finanziellen Angebots zu unterstützen. Diese Daten sind beispielsweise der Finanzplan, bevorzugte Lösungen oder auch Details aus Angeboten von Mitbewerbern.

Betrugsindikatoren:

- Die Bietverfahren werden unzureichend kontrolliert; die Abgabetermine werden beispielsweise nicht durchgesetzt.
- Das Angebot, das den Zuschlag erhält, liegt nur knapp unter dem nächst niedrigeren Angebot.
- Einige Angebote gehen vorzeitig an.
- Verspätete Angebote werden angenommen.
- Das Unternehmen, das das verspätete Angebot abgibt, erhält den Zuschlag für das niedrigste Angebot.
- Alle Angebote werden abgewiesen, und der Auftrag wird erneut ausgeschrieben.

- Das Unternehmen, das den Zuschlag erhält, steht während des Bietzeitraums privat per E-Mail oder anderweitig mit den auftragsvergebenden Arbeitnehmern in Kontakt.

7. Manipulation von Angeboten

Beschreibung des Delikts:

Bei einem unzureichend kontrollierten Bietverfahren manipulieren die auftragsvergebenden Arbeitnehmer die Angebote nach deren Eingang, um so dafür zu sorgen, dass ein bevorzugter Auftragnehmer ausgewählt wird (Angebote werden verändert, gehen „verloren“, werden aufgrund von angeblichen Fehlern in der Leistungsbeschreibung für ungültig erklärt usw.).

Betrugsindikatoren:

- Es gibt Beschwerden von Bietern.
- Die Kontrollen sind unzureichend, und die Bietverfahren sind nicht angemessen.
- Es gibt Hinweise darauf, dass Angebote nach deren Eingang verändert wurden.
- Angebote wurden aufgrund von Fehlern für ungültig erklärt.
- Ein kompetenter Bieter wurde aus fragwürdigen Gründen ausgeschlossen.
- Der Auftrag wird nicht erneut ausgeschrieben, obwohl nicht die mindestens erforderliche Anzahl von Angeboten eingegangen ist.

8. Ungerechtfertigte Vergabe an eine einzige Quelle

Beschreibung des Delikts:

Dieses Delikt ergibt sich häufig aus der Korruption, insbesondere wenn das Muster wiederholt auftritt und fragwürdig ist.

Diese Vergaben kommen zustande, wenn Käufe so aufgeteilt werden, dass sie unter der Wertgrenze für Ausschreibungen bleiben, wenn die Berechtigung für Beschaffungen aus einer einzigen Quelle gefälscht wird, wenn eine äußerst enge Leistungsbeschreibung aufgestellt wird oder wenn bereits vergebene Aufträge verlängert werden, anstelle eine neue Ausschreibung vorzunehmen.

Betrugsindikatoren:

- Verträge werden oberhalb oder knapp unter der Wertgrenze für Ausschreibungen an eine einzige Quelle vergeben.
- Beschaffungen, die bislang einer Ausschreibung unterlagen, werden nicht mehr ausgeschrieben.

- Die Käufe werden aufgeteilt, um die Wertgrenze für Ausschreibungen zu umgehen.
- Die Ausschreibung erging nur an einen einzigen Anbieter.

9. Aufgeteilte Käufe

Beschreibung des Delikts:

Die auftragsvergebenden Arbeitnehmer teilen einen Kauf in mindestens zwei Bestellungen oder Verträge auf, um so den Wettbewerb oder die Prüfung durch das höhere Management zu umgehen. Bei einer Wertgrenze von 250 000 EUR kann beispielsweise eine einzelne Bestellung für Waren und Dienstleistungen über 275 000 EUR in zwei Verträge aufgeteilt werden (ein Vertrag für Waren über €150.000, ein zweiter Vertrag für Dienstleistungen über 125 000 EUR), um so die Ausschreibung zu vermeiden.

Aufgeteilte Käufe (häufig als „Salamitaktik“ bezeichnet) können auf Korruption oder andere Betrugsdelikte eines auftragsvergebenden Arbeitnehmers hinweisen.

Betrugsindikatoren:

- Es werden mindestens zwei aufeinanderfolgende, zusammengehörige Bestellungen bei demselben Auftragnehmer erteilt, die jeweils knapp unter der Wertgrenze für Ausschreibungen oder für die Prüfung durch das höhere Management liegen.
- Käufe werden ungerechtfertigt beispielsweise in getrennte Verträge für Arbeitsaufwand und Material aufgeteilt, die jeweils unter der Wertgrenze für Ausschreibungen liegen.
- Es erfolgen mehrere Käufe nacheinander, die jeweils knapp unter der Wertgrenze liegen.

10. Vermischen von Aufträgen

Beschreibung des Delikts:

Ein Auftragnehmer, dem mehrere ähnliche Werksaufträge erteilt wurden, stellt dieselben Personalkosten, Gebühren oder Auslagen für mehrere dieser Aufträge in Rechnung, was zu einer Überfakturierung führt.

Betrugsindikatoren:

- Es werden ähnliche Rechnungen unter verschiedenen Aufträgen vorgelegt.
- Der Auftragnehmer stellt Rechnungen für mehrere Aufträge innerhalb eines bestimmten Zeitraums.

11. Falschabrechnung von Kosten

Beschreibung des Delikts:

Ein Auftragnehmer rechnet Kosten vorsätzlich und in betrügerischer Absicht ab, die nicht zulässig oder nicht angemessen sind oder die weder direkt noch indirekt einem Vertrag zugeordnet werden können. Bei Arbeitskosten besteht eine höhere Gefahr der Falschabrechnung als bei Materialkosten, weil der Arbeitsaufwand theoretisch bei jedem Vertrag abgerechnet werden kann.

Zur Manipulation der Arbeitskosten ist es möglich, fiktive Arbeitszeitblätter zu erstellen, Arbeitszeitblätter abzuändern oder schlichtweg überhöhte Arbeitskosten ohne Beleg abzurechnen.

Betrugsindikatoren:

- Die Arbeitskosten sind übermäßig oder ungewöhnlich hoch.
- Die Arbeitskosten sind nicht mit dem Auftragsfortschritt vereinbar.
- An den Arbeitszeitblättern wurden offensichtlich Änderungen vorgenommen.
- Arbeitszeitblätter sind nicht auffindbar.
- Dieselben Materialkosten werden bei mehreren Aufträgen abgerechnet.
- Gemeinkosten werden als direkte Kosten abgerechnet.

12. Fehlerhafte Preisgestaltung

Beschreibung des Delikts:

Eine fehlerhafte Preisgestaltung liegt vor, wenn der Auftragnehmer keine aktuellen, vollständigen und richtigen Kosten- oder Preisangaben im Angebot nennt, so dass ein höherer Auftragspreis entsteht.

Betrugsindikatoren:

- Der Auftragnehmer weigert sich oder ist nicht in der Lage, Belege für die Kosten vorzulegen, oder er zögert die Vorlage hinaus.
- Der Auftragnehmer legt unzureichende oder unvollständige Belege vor.
- Die Preisangaben sind veraltet.
- Die Preise sind im Vergleich zu ähnlichen Aufträgen, zu Preislisten oder zum Branchendurchschnitt offensichtlich hoch angesetzt.

13. Nichteinhalten der Leistungsbeschreibung

Beschreibung des Delikts:

Ein Auftragnehmer, der die Leistungsbeschreibung nicht erfüllt und dann wissentlich falsch angibt, dass er die Beschreibung erfüllt habe, begeht Betrug.

Dieser Tatbestand ist beispielsweise erfüllt, wenn minderwertige Baustoffe oder Teile verwendet werden oder wenn die erforderliche Bettung beim Straßenbau fehlt. Das Motiv besteht darin, den Gewinn durch Senken der Kosten zu erhöhen, Sanktionen wegen Nichteinhaltens der Termine zu umgehen usw. Viele dieser Delikte sind ohne eingehende Inspektionen oder Prüfungen durch unabhängige sachverständige Experten nur schwer zu erkennen. Unter Umständen versuchen die Betrüger, auch die Inspektoren zu bestechen.

Betrugsindikatoren:

- Die Prüf- und Inspektionsergebnisse weichen von den vertraglich festgelegten Ergebnissen und der Leistungsbeschreibung ab.
- Die Prüf- oder Inspektionsunterlagen oder die entsprechenden Bescheinigungen fehlen.
- Es liegen eine niedrige Qualität, eine mangelnde Leistungsfähigkeit und zahlreiche Beschwerden vor.
- Die Kostenunterlagen beim Auftragnehmer weisen darauf hin, dass der Auftragnehmer beispielsweise nicht das notwendige Material für die Arbeiten erworben hat, nicht die notwendigen Gerätschaften für die Arbeiten besitzt oder geleast hat oder nicht die notwendigen Arbeitskräfte vor Ort beschäftigt. (Hinweis: Diese Gegenprüfung kann äußerst wertvoll sein.)

14. Falsche, überhöhte oder doppelte Rechnungen

Beschreibung des Delikts:

Ein Auftragnehmer reicht wissentlich falsche, überhöhte oder doppelte Rechnungen ein, entweder allein oder in Absprache mit auftragsvergebenden Arbeitnehmern als Folge korruptiver Handlungen.

Betrugsindikatoren:

- In Rechnung gestellte Waren oder Dienstleistungen befinden sich nicht im Bestand bzw. können nicht nachgewiesen werden.
- Es gibt keine Empfangsbestätigung für in Rechnung gestellte Waren oder Dienstleistungen.

- Es gibt nur eine fragwürdige oder gar keine Bestellung über in Rechnung gestellte Waren oder Dienstleistungen.
- Aus den Unterlagen des Auftragnehmers geht nicht hervor, dass die Arbeiten erledigt wurden oder dass die notwendigen Kosten angefallen sind.
- Die Rechnungspreise, Beträge, Artikelbeschreibungen oder Fristen stimmen nicht mit Vertragspositionen, Bestellungen, Empfangsunterlagen, Bestand oder Nutzungsbelegen überein oder übersteigen diese.
- Es liegen mehrere Rechnungen mit demselben Betrag, derselben Rechnungsnummer, demselben Datum usw. vor.
- Es wurden Unteraufträge in Kaskade vergeben.
- Zahlungen sind bar erfolgt.
- Es sind Zahlungen an ausländische Unternehmen erfolgt.

15. Phantom-Anbieter

Beschreibung des Delikts:

- a) Ein Arbeitnehmer weist Zahlungen an einen fiktiven Verkäufer an, um Geldmittel zu veruntreuen. Dieses Delikt tritt am häufigsten auf, wenn keine Aufgabentrennung zwischen Beschaffung, Eingang und Zahlung vorliegt.
- b) Ein Auftragnehmer richtet eine Scheinfirma ein, um ergänzende Angebote im Rahmen des betrügerisch verabredeten Bietens abzugeben, um die Kosten zu überhöhen oder schlicht um fiktive Rechnungen zu stellen.

Die Erfahrung zeigt, dass Betrüger häufig Unternehmensnamen verwenden, die den Namen real existierender Unternehmen ähneln.

Betrugsindikatoren:

- Der Anbieter ist in den Gelben Seiten oder im Internet, nicht auffindbar.
- Die Adresse des Anbieters ist nicht auffindbar.
- Der Anbieter hat eine falsche Anschrift oder eine falsche Telefonnummer angegeben.
- Es wird ein ausländisches Unternehmen beauftragt.

16. Produktaustausch

Beschreibung des Delikts:

Beim Produktaustausch werden die vertraglich festgelegten Produkte ohne Wissen des Käufers durch Artikel minderer Qualität ausgetauscht. Im schlimmsten Fall kann der Produktaustausch lebensbedrohliche Folgen haben, z. B. Mängel am Unterbau oder an Gebäuden. Ein Austausch ist besonders bei Aufträgen reizvoll, in denen kostspielige, hochwertige Materialien zum Einsatz kommen, die durch ähnlich aussehende, jedoch deutlich günstigere Produkte ausgetauscht werden können. Der Austausch umfasst häufig Bauteile, die nicht ohne weiteres entdeckt werden können. Als Ablenkungsmanöver werden unter Umständen speziell produzierte Musterstücke zur Inspektion vorgelegt.

Betrugsindikatoren:

- Die Verpackung ist ungewöhnlich oder lediglich allgemein gestaltet; die Verpackung selbst, die Farben und/oder das Design weichen von der Norm ab.
- Die erwartete Aufmachung stimmt nicht mit der tatsächlichen Aufmachung überein.
- Die Produktkennnummern stimmen nicht mit den veröffentlichten Nummern oder Katalognummern oder mit dem Nummerierungssystem überein.
- Es sind überdurchschnittlich viele Prüf- oder Betriebsfehler, Fälle mit vorzeitigem Austausch oder hohe Wartungs- oder Reparaturkosten zu verzeichnen.
- Die Werksbescheinigungen sind von einer nicht qualifizierten oder nicht zertifizierten Person unterzeichnet.
- Die geschätzten Materialkosten weichen erheblich von den tatsächlichen Materialkosten ab.
- Der Auftragnehmer ist in Verzug, holt jedoch rasch auf.
- Es liegen ungewöhnliche Seriennummern vor, oder die Seriennummern wurden unkenntlich gemacht; die Seriennummern entsprechen nicht dem Nummerierungssystem des rechtmäßigen Herstellers.
- Die Rechnungs- oder Bestandsnummern oder die Beschreibungen stimmen nicht mit den Angaben in der Bestellung überein.

BETRUGSDELIKTE BEI ARBEITSKOSTEN UND BERATUNGSDIENSTEN

Übliche und häufig wiederkehrende Betrugsdelikte und ihre relevanten Betrugsindikatoren (Alarmzeichen)

Dieser Anhang enthält eine Liste mit üblichen und häufig wiederkehrenden Betrugsdelikten im Zusammenhang mit Arbeitskosten und Beratungsdiensten zusammen mit einer Beschreibung der Delikte und ihren relevanten Betrugsindikatoren.

Der wichtigste Kontrollfaktor im Rechnungsführungssystem für Arbeitskosten ist der einzelne Arbeitnehmer und dessen Bereitschaft, die geleisteten Arbeitsstunden fehlerfrei festzuhalten.

Diese Liste allgemein anerkannter Betrugsdelikte ist nicht vollständig.

1. Angefallene Arbeitskosten

Beschreibung des Delikts:

Ohne unabhängige oder physische Prüfung von außen ist die Arbeitszeit äußerst anfällig für Manipulationen. Ein Projektträger stellt wissentlich falsche Arbeitskosten für direkte oder indirekte Arbeit in Rechnung. Der wesentliche Punkt ist, ob die geleistete Arbeitszeit des Arbeitnehmers ordnungsgemäß dem Projekt zugeordnet wird, an dem der Arbeitnehmer tatsächlich tätig war. (Unter Umständen sind keine Unterlagen Dritter als Beleg der Arbeitskosten vorhanden, beispielsweise Rechnungen, Bestellungen usw.).

Betrugsindikatoren:

- Es gibt markante Muster bei der Abrechnung.
- Die Abrechnung unterliegt plötzlichen, starken Schwankungen.
- Bei Mittelüberschreitung bzw. beim Annähern an die Obergrenze werden die Projekt-/Auftragskosten gesenkt.
- Ein unverhältnismäßig hoher prozentualer Anteil der Arbeitnehmer rechnet indirekte Arbeitskosten ab.
- Zahlreiche Arbeitnehmer werden von direkter zu indirekter Arbeit umgestuft oder umgekehrt.
- Dieselben Arbeitnehmer werden fortlaufend von direkter zu indirekter Arbeit umgestuft oder umgekehrt.
- Die internen Kontrollen der Arbeitskostenabrechnung sind schwach; beispielsweise werden die Arbeitszeitblätter im Voraus unterschrieben, die Arbeitszeitblätter werden durch den Vorgesetzten ausgefüllt, die Arbeitszeitblätter werden mit Bleistift ausgefüllt, oder die Arbeitszeitblätter werden erst am Ende des Lohnzeitraums ausgefüllt.

- Die tatsächlich geleisteten Stunden und die anfallenden Kosten in Euro liegen fortlaufend genau bei oder nahe den veranschlagten Kosten.
- Mithilfe von Berichtigungsbuchungen werden Kosten zwischen Aufträgen, F&E und gewerblichen Arbeiten verlagert.
- Bei der Abrechnung auf empfindliche Konten ist eine erhebliche Zunahme bzw. ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen.
- Die Arbeitszeit der Arbeitnehmer wird anders abgerechnet als die zugehörigen Reisekosten.

2. Unbezahlte Überstunden

Beschreibung des Delikts:

Ein Projektträger stellt wissentlich falsche Überstunden in Rechnung, obwohl die abgeleistete Mehrarbeit in der Regel als zusätzliche Freizeit abgegolten wird. Der wesentliche Punkt ist, ob die geleistete Arbeitszeit des Arbeitnehmers ordnungsgemäß dem Projekt zugeordnet wird, an dem der Arbeitnehmer tatsächlich tätig war. Unterlagen Dritter als Belege sind nicht vorhanden.

Betrugsindikatoren:

- Fachkräfte werden angehalten, eine erhebliche Anzahl von unbezahlten Überstunden (sowohl direkte als auch indirekte Arbeit) für die verschiedensten Projekte zu leisten.
- Angestellte rechnen über einen längeren Zeitraum hinweg nur die normale Tagesarbeitszeit ab.
- Es liegt ein Muster an vom Management angeordneten unbezahlten Überstunden vor, bei dem der Arbeitnehmerbonus von der Menge der geleisteten Überstunden abhängig ist.
- Aufträge/Projekte mit Mittelüberschreitung werden ausschließlich während unbezahlter Überstunden bearbeitet.

3. Beratung/freiberufliche Dienstleistungen

Beschreibung des Delikts (nach einem authentischen Fall):

Die Dienstleistungen wurden ordnungsgemäß mit detaillierten Beratungsverträgen, Rechnungen und Berichten belegt. Die behandelten Punkte waren für die Betriebsabläufe des Auftragsnehmers relevant und enthielten geeignete Empfehlungen, mit denen die Effizienz bestimmter Abläufe optimiert werden sollte. Der Auftragnehmer setzte einen Großteil der Empfehlungen um. Die zugehörigen Vereinbarungen waren ausreichend detailliert, und die Gebühren wurden als angemessen erachtet.

Die Dienstleistungen einiger unter Vertrag genommener Unternehmen wurden allerdings bislang noch nicht genutzt. Aus den Vereinbarungen ging nicht hervor, welche Dienstleistungen diese Unternehmen speziell erbringen sollten; es war lediglich vermerkt, wer die betreffenden Dienstleistungen erbringen soll und zu welchem Stundensatz. Der Lebenslauf dieser Personen stand nicht zur Verfügung. Die Gebühren waren bei diesen neuen Unternehmen höher. Der Vertreter des Unternehmens konnte die höheren Gebühren nicht erklären und auch keine genauen Angaben zu den zu erbringenden Dienstleistungen liefern.

In den Rechnungen dieser Unternehmen wurden die erbrachten Dienstleistungen zudem nur vage beschrieben; die Rechnungen verwiesen lediglich auf die Vereinbarung. Die Aufwendungen wurden als Pauschale deklariert, also ohne Aufschlüsselung der geleisteten Arbeitsstunden, des Stundensatzes, der Reisekosten oder anderer Auslagen. Reiseprotokolle oder andere zusammenfassende Berichte waren nicht verfügbar. Zu diesen Unternehmen gab es keine weiteren Informationen. Der Projektträger konnte nichts als mündliche Zusicherungen zu den erbrachten Dienstleistungen beibringen.

Auf den Rechnungen war schließlich ein Postfach als Postadresse angegeben, und die Unternehmen waren nicht im Telefonbuch oder in den Gelben Seiten verzeichnet.

Betrugsindikatoren:

- Es liegen keine offiziell unterzeichneten Vereinbarungen oder Verträge vor, es werden jedoch große Geldsummen für „erbrachte Dienstleistungen“ auf der Grundlage von Rechnungen mit wenigen Einzelheiten gezahlt.
- Es liegen offizielle Vereinbarungen oder Verträge vor, in denen die zu erbringenden Dienstleistungen jedoch nur vage beschrieben werden. Andere Belege wie detaillierte Rechnungen, Reiseprotokolle oder Studien als Grundlage für die Auslagen sind nicht vorhanden.
- Mit den bezahlten Dienstleistungen wurden gesetzlich oder anderweitig geschützte Informationen oder Daten unrechtmäßig beschafft, weitergegeben oder genutzt.
- Die bezahlten Dienstleistungen sollten den Inhalt einer Angebotseinholung, die Bewertung eines Angebots, die Auswahl der Quellen für die Auftragsvergabe oder die Verhandlung eines Vertrags, einer Änderung oder einer Anforderung unrechtmäßig beeinflussen. Dabei ist es unerheblich, ob die Auftragsvergabe durch den Hauptvertragspartner oder durch einen Unterauftragnehmer auf einer beliebigen Ebene erfolgt.
- Die bezahlten Dienstleistungen wurden auf eine Weise beschafft oder erbracht, die gegen ein Gesetz oder eine Vorschrift gegen unlautere Geschäftspraktiken oder gegen Interessenskonflikte verstößt.

4. Arbeitskategorien

Beschreibung des Delikts (nach einem authentischen Fall):

Aus einem Angebot eines Auftragnehmers über eine Verlängerung eines Vertrags auf Zeit- und Materialbasis, der in den letzten zwei Jahren jährlich erteilt wurde, ging hervor, dass die angefallenen Stundensätze erheblich niedriger waren als die veranschlagten Sätze, außer bei der Verwaltung. Im ursprünglichen Angebot für die anfängliche Ausschreibung des Auftrags war eine komplette Arbeitsgruppe vorgesehen. Nach Zuschlag für den Auftrag ging der Auftragnehmer dazu über, Arbeitnehmer zu einem niedrigeren Gehalt als veranschlagt einzustellen/einzusetzen. Die Qualifikationen einiger neu eingestellter Arbeitnehmer lagen unter den Anforderungen, die in der Ausschreibung gefordert waren. Der Auftragnehmer setzte einen Großteil der neu eingestellten Arbeitnehmer in Arbeitskategorien ein, für die sie nicht qualifiziert waren.

Betrugsindikatoren:

- Es bestehen erhebliche Differenzen zwischen den veranschlagten und den tatsächlichen Stückkosten oder Quantitäten, ohne dass sich der Arbeitsumfang oder die Arbeitsanforderungen entsprechend geändert hätten.
- Die Tätigkeiten werden einzeln abgerechnet, und zwar stets an der im Vertrag festgelegten Höchstgrenze. Eine Ausnahme liegt vor, wenn die abzurechnende Stundenzahl im Vertrag/Werkvertrag angegeben wäre.
- Bestimmte Personen, die als „wichtige Arbeitnehmer“ bezeichnet werden, arbeiten nicht an der Vertragserfüllung mit.
- Die veranschlagten Arbeitskräfte sind nicht mit der bestehenden Belegschaft vereinbar. Es sind massive Neueinstellungen erforderlich. Die Stundensätze der neuen Arbeitnehmer sind erheblich höher als die veranschlagten Stundensätze.
- Die Kompetenzen der Arbeitnehmer entspricht nicht den angegebenen Kompetenzanforderungen für ihre Arbeitskategorie bzw. nicht den Vertragsanforderungen.
- Die Arbeitnehmer rechnen normalerweise indirekte Arbeit für das Unternehmen ab, werden im Vertrag jedoch mit Abrechnung direkter Arbeit aufgeführt.
- Die Arbeitszeit von Partnern, Führungskräften, Vorgesetzten und anderen Arbeitnehmern wird entgegen den Vertragsbestimmungen oder entgegen den geltenden Buchungsgrundsätzen und -verfahren abgerechnet.

VERFAHREN BEI DER MELDUNG VON BETRUGSFÄLLEN AN DAS EUROPÄISCHE AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

Verwaltungsbehörden oder andere Behörden, die Unregelmäßigkeiten und Betrug an OLAF melden:

Quartalsberichte gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und 1831/94 der Kommission für Fälle im Programmplanungszeitraum 2000–2006 und gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 (Artikel 27–36) der Kommission für Fälle im Programmplanungszeitraum 2007–2013.

Besondere Anweisungen an Prüfbehörden²²:

Der Prüfer versucht in der Prüfung Gewähr dafür zu erlangen, dass das Management und die Kontrollsysteme einwandfrei arbeiten, so dass die bescheinigten Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Von den Prüfern werden nicht die Fachkenntnisse einer Person erwartet, deren Hauptverantwortung die Ermittlung und Untersuchung von Betrug ist. Bei der Prüfung wahrt der Prüfer jedoch stets die professionelle Skepsis²³. Wenn der Prüfer bei der Risikobewertung, bei der Planung der Prüfung oder bei den Systemprüfungen und der vertieften Prüfungen aus den Umständen darauf schließt, dass möglicherweise Betrug vorliegt, muss er/sie wissen, wie er/sie mit dem Betrugsverdacht umgehen und diesen Verdacht melden soll.

Der Betrugsverdacht wird **der betroffenen, geprüften Organisation nicht mitgeteilt** (damit keine Beweise für den Betrug beseitigt werden).

Die Prüfer sollen die Verwaltungsbehörde oder eine andere Behörde, die für die Meldung von Unregelmäßigkeiten und Betrug an OLAF zuständig sind, über den Betrugsverdacht informieren (sofern sich der Betrugsverdacht nicht gegen die Verwaltungsbehörde selbst oder gegen eine andere zuständige Stelle richtet), damit diese Behörde die notwendigen Schritte und Schutzmaßnahmen ergreifen kann, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu wahren, unter anderem die Koordination mit nationalen Einrichtungen, die sich mit Betrug/Unregelmäßigkeiten befassen.

Allgemeine Anweisungen an Unionsbürger:

Jeder Unionsbürger kann OLAF über Verdachtsmomente im Hinblick auf Betrugsdelikte oder Korruption informieren, die die finanziellen Interessen der Europäischen Union

²² Die GD Regionalpolitik und die GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit haben jeweils eigene interne Betrugsmeldevorgänge für ihre Prüfer und Mitarbeiter aufgestellt.

²³ ISA 240: Die Verantwortung des Prüfers, Betrug bei einer Prüfung von Finanzabschlüssen einzubeziehen, definiert die professionelle Skepsis als fragende Haltung mit kritischer Bewertung der Prüfungsnachweise. (IFAC, „*Handbook of International Auditing, Assurance, and Ethics Pronouncements*“)

beeinträchtigen. Die allgemeine Regel lautet: Je früher die Informationen erbracht werden und je konkreter diese Informationen sind, umso besser. Auch alle verfügbaren Dokumente, die die Informationen weiter belegen, sind einzureichen.

In diesem Rahmen kann das OLAF-Netz von Kommunikationsbeauftragten im Bereich der Betrugsbekämpfung (OAFCN) (*) eine wichtige Rolle spielen. Zu diesem Netz gehören der OLAF-Sprecher, die zuständigen Sprecher für Öffentlichkeitsarbeit und die Informationsbeauftragten in den nationalen Fahndungsdiensten, mit denen OLAF in den Mitgliedstaaten zusammenarbeitet.

(*) http://ec.europa.eu/anti_fraud/olaf-oafcn/en.html

Der Kontakt zu OLAF ist in allen Amtssprachen der EU über die folgenden Kommunikationswege möglich:

- Per Brief: Europäische Kommission, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Ermittlungen und Fahndungen, B-1049 Brüssel, Belgien

- Per E-Mail: OLAF-COURRIER@ec.europa.eu

- Über die [gebührenfreien](#) Telefonleitungen (<http://ec.europa.eu/anti-fraud>)

Alle Kontaktinformationen: http://ec.europa.eu/anti_fraud/contact_us/index_en.html